نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد

دراسة مقارنة بين / الأردن ومصر

“The Validity of Administrative Decisions Regarding Personnel:

"A Contrastive Study between Jordan and Egypt"

اعداد الطالب

رائد محمد يوسف العدوان

401110055

باشراف الدكتور

زهير قدورة

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

2013-2012

نموذج التفويض

أنا رائد محمد يوسف العدوان، أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي إلكترونياً للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبها.

التوقيع:

التاريخ: ٢٩/٥/٢٠١٣م

هـ

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها (إنفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد دراسة مقارنة بين الأردن ومصر)" وأجيزت بتاريخ 29 / 5 / 2013

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
الأستاذ الدكتور نزار جاسم العنبكي	رئيساً	....
الدكتور زهير أحمد قدورة	مشرفاً وعضواً	....
الدكتور خالد خلف الدروع	عضواً	....

د

الآيـة

{رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَصْلِحْ لِي فِي ذُرِّيَّتِي إِنِّي تُبْتُ إِلَيْكَ وَإِنِّي مِنَ الْمُسْلِمِينَ}

سورة الأحقاف (15)

ه

الشكر والتقدير

الشكر والتقدير والامتنان لأستاذي الفاضل

الدكتور زهير قدورة

الذي تكرم عليَّ بقبول إشرافه على أطروحتي

كما أتقدم إلى كل أعضاء الهيئة التدريسية في جامعة الشرق

الأوسط بالشكر **الجزيل والامتنان العظيم**

وأتقدم بجزيل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الأفاضل

و

إلاهداء

إلى مثال الصبر والإيمان إلى

أمي الحنون

إلى مثل الرجولة والقدوة

الى من علمني معنى الحياة

الى من علمني دائماً الوقوف في ساعة الشدة

الى من تقف الكلمات عاجزة عن التعبير عما يجول في خاطري تجاهه

إلى أبي العزيز

إلى شعار الصدق والوفاء

إلى الذين لم يتأخروا عني يوماً

والى من ازاروني ووقفو الى جانبي في كل الظروف .. واسهموا بمظاهر النصح والارشاد

الى أخوتي وأخواتي....

إلى التي أنارت حياتي

إلى عالمي الجميل ومستقبلي المشرق

إلى من منحتني ووقفت بجانبي والتي أحب أن أبقى معها دائما

إلى رفيقه دربي.... خطيبتي الغالية

فهرس المحتويات

نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد دراسة مقارنة بين الأردن ومصر

إعداد الطالب
رائد محمد يوسف العدوان
باشراف الدكتور
زهير قدورة

الملخص

هدفت هذه الدراسة إلى بيان نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد في القانون الأردني مقارنة مع القانون المصري، وكذلك بيان نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد وطرق نفاذها وأنواعها، بالإضافة إلى بيان مدى فاعلية نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد وأحكامها التفصيلية، وبيان موقف التشريع من نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، ودراسة مدى تبني كل من المشرع الأردني والمصري صراحة حق نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد.

وتنبع اهمية الدراسة من انها تتناول أهمية نفاذ القرارات الأدارية بأنها مهمة من حيث نفاذها بالنسبة للأفراد وذلك من خلال بيان تاريخ نفاذ القرارات الإدارية وتاريخ إنتاج الآثار القانونية الناجمة عنها، وذلك لعدم الخلط بين التاريخين السابقين، وأيضا تكمن الأهمية من معرفة تاريخ النفاذ حتى يتمكن كلٌّ ذي مصلحة من الطعن بالقرارات الإدارية، وتناولها مدى فاعلية الأثر القانوني المترتب على نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد في كل من القانونين الأردني والمصري.

وبينت الدراسة أهم النتائج ومنها نفاذ القرارات الإدارية بحق الإدارة فلقد اتضح لنا أن القرار الإداري ينفذ في مواجهة الإدارة منذ تاريخ صدوره كقاعدة عامة إلا أن الإدارة تملك أن تجعل

للقرارات الصادرة عنها أثاراً رجعية في حالات معينة كحالة وجود نص تشريعي يبيح لها ذلك وحالات القرارات التفسيرية والمؤكدة والكاشفة.

وقد خلصت الدراسة إلى أهم التوصيات ومنها يجب أن يكون القرار الإداري مطابقاً للدستور والقوانين واللوائح ومبادئ القانون العام كالمساواة والحريات العامة وحق الدفاع وعدم رجعية القرارات الإدارية وضرورة أن تتبع الإدارة وتضمن القرارات الفردية بأثر رجعي إذ كان من شأن الرجعية أن ترتب حقاً للأفراد. وضرورة أيجاد طريقة حديثة لتبليغ القرارات الكترونيا لصاحب الشأن الصادر بحقه القرار وذلك لسهولة العملية وسرعتها وخصوصا انه في الوقت الراهن يكون من السهل وجود عناوين الكترونية أو هواتف حديثة لجميع أفراد المجتمع.

The Validity of Administrative Decisions Regarding Personnel

A Contrastive Study between Jordan and Egypt

Student numbers

Raed Mohammed Yusuf Al-adwan

supervision of Dr.

Zuhair Qadourah

Abstract

This study aimed to the statement of entry into force of administrative decisions, the right of individuals in Jordanian law, compared with Egyptian law, as well as the statement of entry into force of administrative decisions, the right of individuals and methods of force and types, in addition to the statement of the effectiveness of the force of administrative decisions, the right of individuals and provisions of the detailed statement of the position of the legislation of the entry into force of administrative decisions right individuals, the study of the extent of adoption of each of the Jordanian and Egyptian legislator explicitly the right of entry into force of administrative decisions against individuals.

The importance of the study of it addresses the importance of effective management decisions as important in terms of the force for individuals and through the date of entry into force of administrative decisions and the date of production of the legal consequences arising there from, so as to not be confused between the two dates the former, and also is important to know the effective date so that each person interest to challenge administrative decisions, and dealt with the effectiveness of the legal impact of the entry into force of administrative decisions, the right of individuals in each of the Jordanian and Egyptian laws.

The study showed significant results, including the entry into force of administrative decisions against the administration has become clear to us that the administrative decision is implemented in the face of the Department since the date of its issuance as a general rule, but the administration has to make the decisions issued by the raised reactionary in certain cases as a case and a legislative provision that allows her to do that and cases making explanatory and confirmed and floodlights.

The study concluded that the most important recommendations, which must be an administrative decision in conformity with the Constitution and the laws, regulations and common law principles such as equality and public freedoms and the right of defense and non-retroactivity of administrative decisions and the need to follow the administration and ensure that individual decisions retroactively because it would reactionary to arrange really for individuals. And the need to find a way to modern Report decisions electronically to the concerned decision issued against him, for ease and speed of the process, especially that for the time being be easy and there are electronic addresses or modern phones to all members of society.

الفصل الأول

مقــدمة الدراسة

اولا: التمهيد: فكرة عامة حول موضوع الدراسة:

تصدر عن الإدارة العامة أعمال قانونية اولها ما يصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة دون مشاركة من الأفراد وهي القرارات الإدارية بأنواعها المختلفة، وثانيها أعمـــال تعاقديـــة تصـــدر باتفـــاق الإدارة والأفراد، وثالثها الأعمال المادية.

وإن القرارات الإدارية هي الأعمال القانونية الصادرة من جانب الإدارة بإرادتها المنفردة، سواء كانت صادرة من شخص طبيعي كرئيس الدولة أو رئيس الوزراء، أو الوزير أو المحافظ أو من شخص معنوي من اشخاص القانون العام الاقليمية كالمجالس المحلية. والمرفقية كالمؤسسات والهيئات العامة[1].

والقرار الإداري عمل إداري يعبر عن إرادة الإدارة المنفردة والملزمة لغايات تحقيق أثر قانوني معين، ولقد وضع القضاء والفقه عدة معايير وأركان لمشروعية القرار الإداري حتى ينتج آثاره القانونية في مواجهة الافراد. أي أن يكون السبب الذي قام عليه القرار الاداري مشروعا، وأن يكون صادرا عـــن السلطة المختصة في إصداره، كما ويجب أن يكون الافصاح عن الإرادة في الشكل الذي يتطلبه القـــانون ويكون الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشراً وان تكون الغاية من إصـــداره تحقيقـــاً للمصـــلحة العامة[2]، كما ان للقرار الاداري انواعاً عديدة فقد يكون قراراً تنظيمياً بمثابة تشـــريع وتكـــون الســـلطة

(1) الزعبي، خالد سمارة، (1999)، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص12.
(2) الطماوي، سليمان، (1991)، النظرية العامة للقرارت الادارية، القاهرة، مطبعة جامعة عين شمس، ص590.

الإدارية هي السلطة المختصة بإصداره وذلك وفقاً لأحكام الدستور، وإما ان يكون قراراً فردياً فيتجه الى فرد أو أفراد معينين بذواتهم. [1]

كما لابد من خضوع هذه القرارات الإدارية إلى رقابة القضاء، والأصل في القرارات الإدارية أن لا تصدر الا لترتب آثاراً قانونية جديدة سواء أكانت إنشاء مركز قانوني جديد، أو تعديله، أو إلغاء مركز قانوني سابق، وإن القرارات الإدارية لابد لها من تاريخ معين لنفاذها بحق الأفراد، كما وان هذا النوع من التنفيذ يتم من عدة جهات كل حسب اختصاصها سواء أكان ذلك التنفيذ من قبل الإدارة أي التنفيذ المباشر، أو عن طريق القضاء، ويكون هذا النوع من التنفيذ في حال تعذر قيام الإدارة بتنفيذه مباشرة في حق الافراد، وإن لنفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد طرقاً ووسائل قانونية محددة لابد من التزام الإدارة بها لكي تسري بحق الأفراد الذين توجه إليهم هذه القرارات[1]، وهذا ما سيكون موضوع هذه الدراسة .

وانطلاقاً من هذه الأفكار التمهيدية، ارتأينا البحثَ في طرق ووسائل نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، وما هو دور القضاء في تنفيذ القرار الإداري بحق الأفراد؟ وهل القرارات الادارية تسري او تطبق على الوقائع القانونية التي تمت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانها؟.

---

(1) الظاهر، خالد خليل، (1997)، القانون الاداري دراسة مقارنة. الكتاب الثاني، الطبعة الاولى، عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع، ص217.

(1) الظاهر، خالد خليل، المرجع نفسه، ص217.

ثانيا: مشكلة الدراسة

تقوم اشكالية هذه الدراسة على أن نفاذ القرار الإداري يتطلب اتخاذ الخطوات اللازمة لوضعه موضع التنفيذ، بحيث يتم تحديد الوقت اللازم للتنفيذ وتحديد مراحل تنفيذالقرار الإداري والأفراد الذين سيتولون تنفيذه، كما وتقوم هذه الدراسة على ان نفاذ القرارات الادارية بحق الافراد يكون من تاريخ صدور القرار وعلم الأفراد به وان الغاية من نفاذ هذا القرار هي تحقيق المصلحة العامة، كما وتقوم هذه الدراسة على تحديد مسؤولية كل فرد، وطرق ووسائل التنفيذ، وتحديد الإجراءات الوقائية لمنع حدوث انحرافات في تنفيذ القرار.

كما ان الغرض من هذه الدراسة هو الوقوف على نفاذ القرار الإداري في القانون الأردني وإيجاد مرتكزاته القانونية وأسسها، وبيان مدى أثر نفاذ القرار الإداري من حيث التعهد بالالتزام بنصوصه والوسائل القضائية واستخراج وتقدير فاعليتها وطبيعتها القانونية وتأثيرها على سير العملية القضائية وخضوعها للقضاء.

ثالثا: الهدف من الدراسة

يكون القرار الإداري نافذاً في حق الإدارة بمجرد صدوره، ولكنه لا يسري في حق الأفراد ولا يحتج به في مواجهتهم إلا إذا علموا به بإحدى وسائل العلم المقررة قانونا ورضائهم بتنفيذه، وان القرارات الإدارية بـــاعتبارها ضوابط للسلوك البشري في نطاق الجماعة، يجب أن يعلم بها الأفراد حتى يمكنهم أن يرتبوا أمور حياتهم وفقا لمقتضياتها، ومن غير الطبيعي إلزامهم بأمور لا يعلمونها، كما نتناول في هذه الدراسة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية والتي تدخل في حيز التنفيذ من تاريخ صدورها وليس بأثر

رجعي وذلك لغايات المصلحة العامة ولكن هناك استثناءات ترد على تنفيذها بأثر رجعي، وتتناول هذه الدراسة آثار إرجاء القرار الإداري.

كما وتهدف هذه الدراسة إلى بيان نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد في القانون الأردني مقارنة مع القانون المصري، وكذلك بيان نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد وطرق نفاذها وأنواعها، بالإضافة إلى بيان مدى فاعلية نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد وأحكامها التفصيلية، وبيان موقف التشريع من نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد، ودراسة مدى تبني كل من المشرع الأردني والمصري صراحة حق نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد.

رابعا: أهمية الدراسة

إن القرار الإداري يكون قابلا للتنفيذ بمجرد صدوره إذا توفرت شروط نفاذه، وبذلك تستطيع الإدارة إلزام الأفراد بالخضوع لقراراتها التي أصدرتها بإرادتها المنفردة، وهذا مظهر من مظاهر السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة.

وإن سر القوة التنفيذية للقرار الإداري يعود لجملة من الأسباب تدفع المرفق العام للسير بانتظام واطراد، ومساعدته على تحقيق المصلحة العامة، باعتبارها سلطة تنفيذية وهو ما يدفع على القناعة أن القرار الإداري ينبغي أن يؤخذ في الأصل على محمل الصحة والسلامة باعتباره صادرا عن جهة قانونية مختصة ووفقا للإجراءات والأشكال القانونية، وعدم مخالفته القانون أو مساسه بحقوق الأفراد بما يتعين تنفيذه برضاء الأفراد أو بالقوة العمومية عند الضرورة.

وتتلخص أهمية نفاذ القرارات الأدارية بأنها مهمة من حيث نفاذها بالنسبة للأفراد وذلك من خلال بيان تاريخ نفاذ القرارات الإدارية وتاريخ إنتاج الآثار القانونية الناجمة عنها، وذلك لعدم الخلط بين

التاريخين السابقين، وأيضا تكمن الأهمية في معرفة تاريخ النفاذ حتى يتمكن كلٌ ذي مصلحة من الطعن بالقرارات الإدارية.

وكذلك في تناولها لمدى فاعلية الأثر القانوني المترتب على نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد في كل من القانونين الأردني والمصري.

خامسا: مصطلحات الدراسة

1- **القرار الإداري**: "هو عمل قانوني نهائي صادر عن الإرادة المنفردة الملزمة لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وبموجبها، بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء حق أو التزام قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا ابتغاء تحقيق المصلحة العامة"[1].

2- **مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية**: "هو عدم سريان او تطبيق القرارات الإدارية على الاعمال والوقائع القانونية التي تمت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانها"[2] .

3- **النشر**: "هو اتباع الإدارة الشكليات المقررة قانونا لكي يعلم الأفراد بالقرار"[3].

4- **الاعلان**: "هو تبليغ الأفراد بالقرار عن طريق الإدارة وذلك بالوسائل التي تراها"[4] .

---

(1) الظاهر، خالد خليل، المرجع السابق، ص 112 .

(2) الظاهر، خالد خليل، المرجع السابق، ص 205

(3) الزعبي، خالد سمارة، المرجع السابق، ص 200

(4) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص 601

5- **العلم اليقيني**: "هو أن يصل القرار إلى علم الأفراد بطريقة مؤكدة عن غير طريق الادارة"[5].

6- **رجعية القرارات الإدارية** : "يقصد بها أن يتم تنفيذ القرار الإداري بأثر رجعي إما بنص تشريعي يجيز ذلك وإما بتنفيذ الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية بإلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون، أو بجواز رجعية اللوائح الأصلح للمتهم"[6].

7- **الإرجاء**: "هو أن تقوم الإدارة بتأجيل نفاذ القرار الإداري إلى تاريخ لاحق لصدور القرار لغايات تستهدفها لمصلحة المرفق العام وهي تحقيق المصلحة العامة"[7].

سادسا: محددات وحدود الدراسة

الحدود الموضوعية: سوف تقتصر هذه الدراسة على موضوع نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد.

الحدود الزمانية: سوف يتم تناول هذا الموضوع منذ بداية استقلال المملكة الأردنية الهاشمية سنة 1946 وحتى سنة 2012 م.

الحدود المكانية: سوف تجري الدراسة مقارنة من حيث تطبيق موضوع نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد مابين الأردن ومصر.

---

(5) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص 602

(6) الزعبي، خالد سمارة، المرجع السابق، ص 207

(7) الزعبي، خالد سمارة، المرجع السابق، ص 215

سابعا: الإطار النظري للدراسة

تتضمن هذه الدراسة خمسة فصول نتناولها على النحو التالي:

الفصل الاول: ويتضمن مقدمة الدراسة واستعراضاً لمشكلة الدراسة وأهدافها وأهميتها والاسئلة التي تقوم عليها الدراسة وحدودها ومصطلحاتها ومن ثم منهجيتها وقائمة المراجع.

الفصل الثاني:- يتناول القرار الاداري على وجه العموم، حيث قمنا بتعريف القرار الإداري من الناحية الفقهية والقضائية للقرار الاداري وبيان أركان القرار الإداري الشكلية والاركان الموضوعية للقرار الاداري، وتناولنا أنواع القرارات الإدارية بشقيها القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الإدارية الفردية، وبينا الفرق بين القرارات الإدارية التنظيمية عن الفردية وأهميتها.

الفصل الثالث فقد تناولنا فيه نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد وبينا وسائل العلم بالقرارات الإدارية من حيث نشر القرار الإداري، وتبليغ القرار الإداري، والعلم اليقيني للقرار الاداري، كما تناولنا كيفية تنفيذ القرارات الإدارية من حيث مفهوم التنفيذ، والتنفيذ الجبري المباشر للقرار الاداري بوساطة الإدارة، والتنفيذ القرارات الإدارية عن طريق القضاء .

الفصل الرابع:- وبحثنا فيه الطبيعة القانونية لنفاذ القرارات الإدارية وتطبيقها، وتناولنا مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، حيث بينا الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وأسس مبدأ عدم رجعية القرار الإداري ، و شروط عدم رجعية القرار الإداري. كما تناولنا رجعية القرارات الإدارية وقمنا ببيان الاستثناءات التي ترد على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وتصحيح القرارات الإدارية المعيبة بأثر رجعي، وآثار إرجاء القرار الإداري لتاريخ لاحق.

الفصل الخامس:- ويشمل خاتمة الدراسة وأهم النتائج والتوصيات التي خلصت اليها.

ثامنا: الدراسات السابقة

ان دراستي تختلف هن الدراسات السابقة وانها تولي بالاهتمام موضوع نفاذ القرارات الادارية بحق الافراد فاننا استطعنا الحصول على بعض الدراسات التي تناولت بعض جوانب دراستنا ومنها:-

أولاً: كتاب الدكتور محمد فارس النوايس (2009) بعنوان مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية دراسة مقارنة (فرنسا ومصر والاردن).

وتناولت هذه الدراسة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية من حيث أساسه ومبرراته والاستثناءات الواردة عليه ومدى تأثيرها على هذا المبدأ وجزاء مخالفته من حيث الإلغاء والتعويض ، كما تناولت هذه الدراسة الشروط الواجب توافرها في الطاعن والقرار الطعين ومن لهُ مصلحة بذلك واحكام التعويض . وكشفت هذه الدراسة الغموض الذي يدور حول تطبيق هذا المبدأ فحددت ماهية هذا المبدأ والأسس والاعتبارات التي تبرزه وتشكل سنده وأسس القانون حيث كان تطبيق هذا المبدأ غير واضح في الفقه والقضاء الإداريين. بينما دراستي في هذه الرسالة سوف تتناول موضوع نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد.

ثانياً: كتاب الدكتور خالد سمارة الزعبي وعنوانه القرارات الإدارية لسنة (1999) الذي تناول نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد والجهات المختصة في تنفيذ القرارات الإدارية ووسائل العلم بالقرارات الإدارية بشكل ضيق ، بينما جاءت هذه الدراسة لتتناول بالتفصيل موضوع نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد .

ثالثاً: كتاب الدكتور خالد خليل الظاهر وعنوانه القرارات الإدارية لسنة (1997) حيث تناول فيه نفاذ القرارات الإدارية وذلك بشكل استعراض بسيط ، بينما تقوم هذه الدراسة بتوسيعها بشكل شامل لجميع

طرق ووسائل نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد والجهات المختصة في تنفيذ القرارات الإدارية بحق الأفراد.

رابعاً: كتاب الدكتور طعيمة الجرف وعنوانه (القانون الإداري) دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة لسنة (1973) وتناول فيه انعقاد القرار الإداري ونفاذه بصورة مبسطة وعن أركانه وشروط صحته وأنواعه. وسوف تقوم هذه الدراسة بتناول مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية والاستثناءات التي ترد عليها.

خامساً: كتاب الدكتور محمود حلمي وعنوانه القرار الإداري لسنة (1970) وتناول فيه التعريف بالقرار الإداري وأركانه بشكل مبسط وأفرد الباب الثاني منه لنفاذ القرار الإداري والرجعية في القرار الإداري وعن أسسها و آثار إرجاء القرار الإداري.

تاسعا: منهجية الدراسة

ستعتمد هذه الدراسة على أسلوب البحث التحليلي المقارن، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية التي تناولت موضوع الدراسة في القانونين الإردني والمصري، كما ستقوم الدراسة بتحليل مضمون آراء الفقه القانوني وأحكام القضاء الإداري المتعلقة بموضوعها في الإردن ومصر، وستقوم الدراسة بأتباع المنهج المقارن في تناول موضوعاتها ما بين الأردن ومصر، مع الإشارة – كلما دعت الضرورة – الى موقف المشرعين الفرنسي والمصري من بعض مفردات هذه الدراسة.

الفصل الثاني

التعريف بالقرار الإداري وأركانه وأنواعه

يعتبر العمل الإداري من أقدم مظاهر نشاط الدولة، إن لم يكن أقدمها على الإطلاق من الناحية التاريخية، فإذا كان من الممكن تصور قيام الدولة دون تشريع (سلطة تشريعية) ودون قضاة "سلطة قضائية" فإنه من الصعب تصور وجودها دون إدارة "سلطة تنفيذية" وذلك لكون هذه الأخيرة العمل الحيوي الحي المتمم لحياة الدولة، ومن هنا كان السمو المنطقي والطبيعي للإدارة في الدولة على سائر الأجهزة والسلطات الأخرى والذي استمر فترة طويلة في حياة الدول والأمم يختلف من دولة لأخرى حسب درجة وعيها وتحضرها ورقي شعوبها[(1)]

وتصدر الادارة اثناء ممارستها للسلطة قرارات ادارية لغايات تحقيق المصلحة العامة، ونحن في هذا الفصل نتناول تعريف القرار الاداري في مبحث أول وبعد ذلك نوضح بالتفصيل اركانه في مبحث ثاني ومن ثم المبحث الثالث سنتناول فيه انواع القرار الاداري.

المبحث الأول

تعريف القرار الإداري

لم يقم المشرع بتعريف القرار الإداري، رغم الإشارة إليه في العديد من المواد الدستورية والتشريعية، بمناسبة تقرير سلطة الإدارة في إصدارها بصدد الكثير من المسائل والاختصاصات، أو بمناسبة تقرير الرقابة القضائية عليها من جانب القضاء بمختلف جهاته، فقد ترك مهمة التعريف للفقه

([1]) كنعان، نواف، (2012)، **الوجيز في القانون الاداري الاردني**، الافاق المشرقة للنشر، ج2، ص218.

والقضاء، ولذا تصدى الفقه والقضاء لمسألة تحديد القرار الإداري وتعريفه، وهي في معظمهــا تتشــابه وتتفق حول العناصر الأساسية للقرار الإداري[1]، ولذلك سنبحث ابتداءً في تعريفات الفقه للقرار الإداري ثم نتناول تعريف القضاء له.

المطلب الاول

تعريف الفقه للقرار الاداري

تناول الفقهاء تعريف القرار الاداري كلٌ حسب رأيه فقد عرفه وعرفه العميد هوريو بأنه (إعــلان للإرادة بقصد إحداث أثر قانوني إزاء الأفراد يصدر من سلطة إدارية في صورة تنفيذية أي في صــورة تؤدي إلى التنفيذ المباشر) [2]. وعرفها العميد ديكي ضمن تعريفه للعمل القانوني بأنه : (كل عمل إرادي يتدخل قصداً لإحداث تعديل في الأوضاع القانونية الموجودة لحظة اتخاذه أو التي ســتوجد فــي لحظــة مستقبله معينة)[3]. وعرفه العميد بونار العمل القانوني والذي يمكن أن يستخلص منه تعريف القــرار أو التصرف الإداري بما يلي: (العمل القانوني هو كل عمل يحدث تعديلاً في الأوضاع القائمة)[4]. وعرفــه الأستاذ ريفيرو بأنه : (العمل الذي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل المراكــز القانونيــة بإرادتها المنفردة) [5].

([1]) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص220.

([2]) منصور، شاب توما، القانون الإداري، ص 389.

([3]) الطماوي، سليمان محمد، **(1991)، نظرية التعسف في استعمال السلطة**، ط2، دار الفكر العربي، ص30.

([4]) البرزنجي، عصام عبد الوهاب، (1971)، **السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية**، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعــة القاهرة، ص210.

([5]) ليله، محمد كامل، (1970)، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، دار النهضة العربية، ص 948.

وعرفه العميد ليون دوجي بأنه: (كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هـي قائمة وقت صدوره أو كما ستكون في لحظة مستقبلة) [1].

كما تناول ايضاً الفقه العربي القرار الاداري، فقد عرفه الدكتور "سامي جمال الدين" بأنه تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد أحداث أثر قانوني معين. [2] وقد عرفه الدكتور سليمان الطمـاوي بأنه: (إفصاح الادارة عن إرادة ملزمة بقصد إحداث أثر قانوني، وذلك إما بإصدار قاعدة تنشئ أو تعـدل أو تلغي حالة قانونية أو موضوعية حين يكون العمل لائحة، وإما بإنشاء حالة فردية أو تعديلها أو إلغائها لمصلحة فرد أو أفراد معينين أو ضدهم في حالة القرار الإداري الفردي) [3].

وعرفه الدكتور محمد الذنيبات، بأنه:(عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة إحدى السـلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثاراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغـاء وضـع قـانوني قائم)[4].

وعرف القرار الإداري ايضا بانه عمل قانوني صادر بالارادة المنفردة والملزمة لجهة الادارة العامة الوطنية بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والانظمة وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد انشاء أو تعديل أو الغاء حق أو التزام قانوني متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا وابتغاء المصلحة العامة[5].

([1]) عكاشة، حمدي ياسين، (2001)، **موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، ج1، ص 21.

([2]) جمال الدين، سامي، (1990)، **الدعوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري**، منشأة الإسكندرية، ص 49 .

([3]) الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص 31.

([4]) الذنيبات، محمد جمال مطلق، (2003)، **الوجيز في القانون الإداري**، دار وائل للنشر، ص 198.

([5]) كنعان، نواف، (1996)، **القانون الاداري الأردني**، الكتاب الثاني، ط1، ص237.

وبهذا فاني ارى أن القرار الاداري هو عمل قانوني تقوم به الادارة بما لها من سلطه عامة، فيحدث مركزا قانونيا بمقتضى القوانين واللوائح يؤثر في مركز قانوني قائم.

المطلب الثاني

تعريف القضاء للقرار الاداري

عرفت محكمة العدل العليا القرار الاداري في قرار لها بانه "استقر الفقه والقضاء الإداريان على تعريف القرار الإداري أياً كان نوعه على أنه عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وفي الشكل الذي يتطلبه القانون . يقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين ابتغاء للمصلحة العامة . لهذا وحيث أن دعوى الإلغاء وكما سلف ذكره لا تكون إلا ضد قرار إداري نهائي من شأنه إحداث مركز قانوني للطاعن أو تعديل في وضع قائم، وأن مضمون الكتب المشكو منها لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبارها قرارات إدارية بالمعنى المقصود بالقرار الإداري".[1]

وقضت محكمة العدل العليا ايضا انه من المستقر عليه فقهاً وقضاءاً أن تعريف القرار الإداري المنعدم بإنه القرار الصادر من فرد عادي لا صلة له بالإدارة، أو أحد رجال الإدارة ممن ليست لهم سلطة إصدار القرارات الإدارية، وكذلك إذا صدر من أحد رجال الإدارة الذين يتمتعون بسلطة إصدار القرارات الإدارية ولكنه اعتدى به مصدره على اختصاصات إحدى السلطتين التشريعية أو القضائية . ولما كان ما قام به رئيس الجامعة الذي له سلطة إصدار القرارات الإدارية بحق موظفي الجامعة في نطاق ما رسمه

---

(1)قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2008/75 (هيئة خماسية) تاريخ 2008/3/31 ، منشورات مركز عدالة

القانون باعتباره الرئيس الأعلى لهم ما هو إلا عيب في الاختصاص البسيط المتمثل بمخالفة قواعد توزيع الاختصاص في مجال الوظيفة الإدارية مخالفة غير جسيمة لا ترقى إلى درجة القرار المنعدم.[1]

وعرف القضاء الإداري المصري بأنه: (كل إفصاح من جانب الإدارة العامة يصدر صـــراحة أو ضمنا من إدارة هذه المصلحة في أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانوناً، في حدود المجال الإداري، ويقصد منها إحداث أثر قانوني ويتخذ صفة تنفيذية، والقرار أو الأمر الإداري علـــى خـــلاف القـــوانين واللوائح يتم ويحدث أثره القانوني بمجرد صدوره، وتتوافر له القوة التنفيذية بغير حاجة إلى إعلانـــه أو النشر عنه اللهم إلا إذا كان الإعلان أو النشر عنصراً أساسياً في كيانه ووجوده)[2]. إلا أنه وجهـــت إليـــه انتقادات محددة من جانب عدد من الفقهاء[3]. يمكن إجمالها في أن هذا التعريف لا يتصـــف بالدقـــة فـــي التعبير، حيث أنه يتحدث عن "إفصاح الإدارة" ولا ينطبق معنى الإفصاح إلا على القرارات التي تصدرها الإدارة صراحة، في حين أنه لا يتضمن القرارات الإدارية الضمنية التي تحوز على نفس القيمة القانونية التي للقرارات الإدارية الصريحة. ثم ان هذا التعريف القضائي للقرار الإداري اهتم اهتماماً واضحاً بسرد شروط صحة القرار الإداري، في حين لم يهتم بإبراز خصائص القرار الإداري المميزة له عـــن العمـــل الإداري المادي. كما ان هذا التعريف جعل آثار القرار الإداري تنصرف فقط إلى "إحداث مركز قـــانوني

([1])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2000/301 (هيئة خماسية) تاريخ 2001/3/29، منشورات مركز عدالة

([2]) محكمة القضاء الإداري، الدعوى رقم 1/1 قضائية – جلسة 1947/3/19 – س1 ص34.

([3]) بسيوني، عبد الغني، (1994)، **القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 1994.

معين" بينما لا تقتصر آثار القرار الإداري على إنشاء مركز قانوني، بل يعدله في بعض الأحيان، أو يلغيه في أحيان أخرى[1].

عرفته محكمة القضاء الإدارية المصرية بأنه "إفصاح الجهة الإدارية المختصة في الشكل الـذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكناً وجائز قانوناً ابتغاء مصلحة عامة"[2].

ونلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد استبدلت في هذا الحكم جملة "إحداث مركز قانوني معين" بجملة "إحداث اثر قانوني معين" ومما لا شك فيه أن كلمة "أثر" أكثر اتساعاً وأكثر مسايرة لمعنـى القرار الإداري، حيث أنه من الممكن أن يكون هذا الأثر هو إنشاء أو إلغاء أو تعديل مركز قانوني معين، وليس مجرد إحداث هذا المركز القانوني فقط[3].

وانطلاقاً مما تقدم فإننا نحدد معنى القرار الإداري بأنه "عمل قانوني نهائي، يصدر مـن سـلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة، وتترتب عليه آثار قانونية معينة".

هذا واستقر الفقه والقضاء على تعريف القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وذلك بقصد إحداث أو تعديل مركز قانوني معين متى كان ذلك

---

(1) مهنا، محمد فؤاد، (1991)، **القانون الإداري العربي**، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 956، فهمـي، مصطفى أبو زيد، (1966)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، ط 3 ، منشاة المعارف، الاسكندرية ، ص 267.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 1996/4/28 في القضية رقم 29 لسنة 2 قضائية.

(3) عبد الوهاب، محمد رفعت، (1981)، **القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 476 – 477.

ممكناً أو جائزاً قانوناً" ويستفاد من هذا التعريف بأنه يجب أن يكون القرار الإداري القابل للطعن أمام محكمة العدل العليا من شأنه أن يولد بذاته أثراً قانونياً[1].

ويلاحظ أن **القضاء الإداري العُماني** قد تأثر بالتعريف الذي درجت عليه المحاكم الإدارية المصرية حيث جاء في أحد أحكامها (إن القرار الإداري هو تصرف قانوني يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة عامة ملزمة لينشأ مركزاً قانونياً جديداً أو يؤثر في مركز قانوني قديم لفرد أو لعدد من الأفراد وبناء على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح)[2].

المبحث الثاني

أركان القـــــرار الإداري

وتتمثل أركان القرار الإداري في خمسة أركان أساسية هي: الاختصاص، الشكل والإجراءات، المحل، الغاية، السبب. ولذا حتى يكون القرار الإداري مطابقا للقانون او مشروعا فلا بد أن يكون صحيحا في أركانه السابقة فإذا علق بأي ركن من تلك الأركان أي شائبة أو اكتنفه أي عيب فإنه يصبح غير مشروعا وقابلا للطعن به بالإلغاء وإزالة آثاره. وتنقسم أركان القرار الإداري إلى فئتين وهي: الأركان شكلية وتتمثل في الاختصاص، الشكل والإجراءات. والاركان موضوعية وتتمثل في السبب والمحل، والغاية. وسنتناول بالشرح الأركان الشكلية للقرار الإداري لأنها تتعلق بالمظهر الخارجي له وسوف نتناولها في المطلب الاول واما المطلب الثاني فقد خصصناه للأركان الموضوعية.

([1]) الخطيب، نعمان أحمد، (1997)، **مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً**، ص 570.

([2]) مجموعة من المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري بسلطنة عُمان في عاميها القضائيين الأول والثاني، 2006، ص 247.

المطلب الاول

الاركان الشكلية للقرار الاداري

ويتضمن هذا المطلب فرعين نتناول في الاول ركن الاختصاص واما الثاني فيتناول فيه الشكل والاجراءات.

الفرع الاول

ركن الاختصاص

يعتبر الاختصاص ركنا من أركان القرار الإداري، ويستلزم لمشروعيته ان يكون صادرا عمن يملك الصلاحية والاختصاص في اصداره، فيكون القرار المطعون فيه باطلا ومشوبا بعيب عدم الاختصاص، اذا صدر دون ان يكون المستدعى ضده مختصا باصداره. [1]

ويقصد بهذا الركن القدرة القانونية على مباشرة عمل إداري معين، ويعتبر ركن الاختصاص من أهم وأقدم أركان القرار الإداري لكونه شديد الوضوح من ناحية ومرتبطاً بالنظام العام وما يستتبع هذا الارتباط من نتائج مهمة تتمثل في وجوب تصدي القاضي الإداري لهذا الركن من تلقاء نفسه إذا تبين له ان القرار الإداري قد صدر من جهة غير مختصة بإصداره حتى ولو لم يثره رافع الدعوى. [2]

كما لا تستطيع الجهة المختصة ابتداء التنازل عن قواعد الاختصاص بحجة الاستعجال الذي قد تفرضه الظروف الاستثنائية[3].

([1]) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2002/113 (هيئة خماسية) تاريخ 2002/7/18، منشورات مركز عدالة

([2]) مساعدة، أكرم، (1992)، **القرار الإداري دراسة تحليلية مقارنة بين مصر والأردن**، دار وائل للنشر، ص66.

([3]) حافظ، محمود، (1985)، **القرار الإداري**، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، ص159

ويشبه بعض الفقه الإداري فكرة الاختصاص في القانون العام بالأهلية في القانون الخاص كونهما تعنيان القدرة على مباشرة تصرف قانوني معين ، إلا ان هذا التشابه لا يحجب الاختلاف الجوهري بينهما والمتمثل في أن قواعد الاختصاص تهدف إلى حماية المصلحة العامة في حين تهدف قواعد الأهلية لحماية الشخص ذاته . [1]

فالاختصاص هو سلطة إصداره وحتى يكون القرار سليما في هذا العنصر يجب ان يصدر عن الموظف صاحب السلطة أو الاختصاص في إصداره وإلا كان معيبا بعيب عدم الاختصاص[2].

الفرع الثاني

ركن الشكل والإجراءات

لا بد ان يكون في القرار الإداري صحيحا في عنصري الشكل والإجراءات اللذين يتطلبهما القانون والشكل يعني المظهر أو الشكل الخارجي الذي يوضع فيه القرار الإداري سواء اتخذت هذه الصورة الكتابة أو صورة أخرى غير الكتابة كأن يصدر القرار شفاهة أو بطريقة الإشارة أو الإيحاء أو السكوت الذي يعني الرفض أو القبول. [3]

قضت محكمة العدل العليا الاردنية أن تشكيل اللجان إجراء متعلق بركن من أركان القرار الإداري هو ركن الشكل والإجراءات. وحيث أن مخالفة تشكيل اللجنة يعد مخالفة لإجراء جوهري مقرر لمصلحة الإدارة والأفراد على السواء.[4]

([1]) حافظ، محمود، المرجع السابق، ص159

([2])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2002/280 (هيئة خماسية) تاريخ 2002/9/30، منشورات مركز عدالة

([3]) الحلو، ماجد راغب، (1982)، **القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ص460.

([4])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2010/279 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/11/24، منشورات مركز عدالة

وان القاعدة العامة أن إصدار القرار الإداري لا يستلزم شكلا أو إجراءا معينا فمن حيث شكل القرار فلا يشترط به أن يكون صريحا وإيجابيا كالقرار الإداري بمنح الترخيص لممارسة عمل ، بل قد يكون القرار سلبيا بالامتناع أو الصمت دون الرفض أو القبول . وانه في بعض الاحيان يكون من الضروري اصدار القرار الإداري بشكل خارجي معين، كأن يصدر كتابة أو معللاً أو مسببا فلا بد من تقيد الإدارة بهذا الشكل وإلا كان القرار الإداري معيبا بعيب الشكل، والحكمة من تقرير المشرع لقواعد الشكل الإداري تتمثل في تحقيق مصلحتين، احداهما مصلحة عامة وتهدف إلى الصالح العام من خلال تجنب الإدارة التسرع والارتجال في إصدار قراراتها ويدفعها إلى التروي والتدبر وبحث مختلف وجهات النظر . وثانيهما المصلحة خاصة وذلك أن احترام الإدارة لقواعد الشكل يحقق مصالح الأفراد بتوفير ضمانة كبيرة لهم مقابل ما تتمتع به الإدارة من امتيازات السلطة العامة المتعددة كالتنفيذ الجبري والسلطة التقديرية بحيث تصان حقوق الأفراد وتحترم حرياتهم [1].

أما الإجراءات فتعني الخطوات التي يجب على مصدر القرار اتباعها في مرحلة تحضيره وإعداده للقرار الإداري قبل صدوره للعالم الخارجي ، فهذه الإجراءات التي يخضع لها القرار الإداري تختلف من قرار لآخر ، فالإجراءات الخاصة بالقرار التأديبي تختلف في مداها عن الإجراءات الخاصة بسحب الجنسية الذي يصدر بالغالب بناء على طلب وزير الداخلية وموافقة مجلس الوزراء .

وبهذا فان الزمت نصوص القانون الادارة بتنفيذ اجراءات معينه فانها تكون ملزمة باتباعها تحت طائلة بطلان القرار الاداري لعيب الإجراءات فيه وأكثر ما يظهر عيب الإجراءات بصورة واضحة في

([1])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2010/273 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/11/8، منشورات مركز عدالة وحيث أن التنسيب يعني ذكر السبب الذي استندت إليه الإدارة في إصدارها لقرارها وبحيث يظهر هذا التنسيب في متن القرار الإداري ويعتبر جزءاً منه ويدخل في ركن الشكل والإجراءات

القرارات التي تصدر عن المجالس أو اللجان الإدارية البلدية والقروية ، ذلك أن نصاب المجلس أو اللجنة لا بد أن يكون قانوني من حيث حضور الأكثرية المطلقة لأعضائه ولا بد أن يستمر النصاب من بدء الجلسة حتى نهايتها ودعوة الأفراد لحضور الجلسة وكذلك أعمال التصويت على القرارات يشترط أغلبية معينة، فأي خلل بأي إجراء يجعل القرار الإداري الصادر مشوبا بعيب الإجراءات . ر[1]

وقضت محكمة العدل العليا في قرارها أن قرار المدير العام بتعيين لجنة مؤقتة يجب أن يكون قائماً على سبب من هذه الأسباب كركن من أركان القرار الإداري والذي يعرِّفه الفقه والقضاء الإداريان على أنه الحالة القانونية أو الواقعية التي تدفع بالإدارة لإصدارها لقرارها . وما دام أن النظام حدّد هذه الأسباب فقد كان على الإدارة أن تبين أياً منها دفعتها لإصدار قرارها المطعون فيه . وأن تدوّن هذا السبب على شكل تسبيب وبحيث يعتبر جزءاً من القرار الإداري وشرطاً من شروط صحته، وحكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في القرار رقم 6306 لسنة 1945 القضائية بتاريخ 2001/12/8) وحيث أن المتعارف عليه فقهاً وقضاءً أنه إذا إشترط القانون التسبيب بعض القرارات الإدارية فإن هذا التنسيب يصبح إجراء أو شكلاً أساسياً في القرار يترتب على إهماله إبطال القرار (يراجع د. سليمان الطهاوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية "ص260" وما بعدها) وحيث أن إشتمال القرار الإداري على التسبيب يعنى إفصاح الإداري عن السبب. وحيث أن هذا الإفصاح إنما يدخل في ركن رئيسي من أركان القرار الإداري وهو ركن الشكل والإجراءات. وحيث أنه يتعذر على القضاء مراقبة صحة سبب القرار الإداري ومشروعية هذا السبب إذا ما افتقد القرار الإداري للتسبيب. إذ أن المحكمة تراقب سبب القرار الإداري من خلال مكوّنات تسبيبه. وحيث أنه وإن صدر القرار المطعون فيه قائما على سبب في

([1]) الحلو، ماجد راغب، المرجع السابق، ص460.

ذهن الإدارة إلا أن إفتراض صحة السبب لا يعفيها من تدوين هذا السبب في مثل هذه الحالة ، لأنه يتعذر على محكمة العدل العليا بسط رقابتها عليه، الأمر الذي يجعل القرار المطعون فيه صادراً على غير مقتضيات المادة (14) المذكورة، وبما يعيبه بعيب الشكل والإجراءات.[1]

المطلب الثاني

الأركان الموضوعية للقرار الإداري

وتتمثل الاركان الموضوعية للقرار الاداري: الحل والسبب والغاية ونتناولها في ثلاثة فروع على النحو التالي:

الفرع الاول

ركن المحل

المقصود بمحل القرار الإداري موضوع القرار المتمثل في الأثر القانوني المباشر المترتب عليه سواء اتخذ هذا الأثر صيغة إنشاء أو تعديل أو تعديل أوإلغاء لمركز قانوني عام أو مركز قانوني فردي[1].

ولكي يكون القرار الإداري سليما في محله لا بد من توافر شرطين هما: [2]

1- أن يكون محل القرار الإداري مشروعا وجائزا وهذا الشرط يعني أن لا يكون الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري مخالفا للنظام العام أو الآداب العامة أو حكم القانون ومثال ذلك القرار الإداري الصادر بحرمان الموظف من إجازاته العادية كعقوبة تأديبية على مخالفة ارتكبها، فهذا القرار معيبا

([1])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2010/159 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/7/20 منشورات مركز عدالة

([2]) عكاشة، حمدي ياسين، (1987)، **القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، الناشر منشأة المعارف ، الاسكندرية، ص154.

في محله لأن نظام الخدمة المدنية لا يجيز الحرمان من الإجازة كعقوبة تأديبية وهــذا مــا أكدتــه محكمة العدل العليا في بعض أحكامها فقضت " أن صدور قرار بفصل موظف على أساس أنه بلغ الستين من عمره في حين أن الموظف لم يبلغ هذه السن يجعل هذا القرار معيبا في محله.

2- أن يكون محل القرار الإداري ممكنا وهذا الشرط يعني أن لا يكون الأثر القانوني المترتــب علــى القرار الإداري مستحيلاً وغير ممكن كأن يصدر قرار بتعيين أحد الموظفين ثــم يتضــح أن هــذا التعيين قد تم على وظيفة مشغولة .

الفرع الثاني

ركن السبب

ركن السبب في القرار الإداري هو مجموعة الحالات القانونية والمادية السابقة على اتخاذ القــرار والدافعة للجهة الإدارية لاتخاذه. وعلى ذلك لا يمكن للجهة الإدارية اتخاذ القرار إلا إذا ما تــوفر ســبب قانوني أو واقعي، أو مجموعة أسباب تدفع الإدارة إلى إحداث اثر قانوني من خلال إصدار قرار إداري[1] فالقرار الإداري كعمل قانوني يجب أن يقوم على سبب صحيح يبرره ويمثل علّــة لإصداره ومثال ذلك فسبب القرار التأديبي الصادر في مواجهة الموظف هي المخالفة التي ارتكبها والتي تمثل خروجا علــى واجبات الوظيفية.[2]

وقضت محكمة العدل العليا الاردنية انه يعتبر ركن السبب أحد أركان القرار الإداري ويقصد به الحالة القانونية أو الواقعية (المادية) التي تسبق صدور القرار الإداري والتي تدفع الإدارة لإصداره ومن

([1]) كنعان، نواف، (1999)، **القضاء الإداري في الأردن**، الطبعة الأولى، دار الميسرة، عمان، ص247 وما بعدها.

(2) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص 260.

المفروض أن يكون لكل قرار إداري سبب يقوم عليه حتى يتحقق هذا الركن من أركان القـرار الإداري فإذا صدر القرار الإداري دون أن يستند إلى سبب موجود صحيح فإنه يكون قراراً معيباً بعيـب السـبب ويؤدي إلى بطلانه . وحيث أن القرار المطعون فيه لا يقوم على سبب قانوني صحيح وسليم يبرر صدوره الأمر الذي يجعله فاقداً لمشروعيته ومستوجباً للإلغاء. [1]

وتتمثل الأسباب القانونية لإصدار القرار الإداري، فتقديم الموظف لاستقالته يعتبر السبب القانوني لصدور قرار من الإدارة بإنهاء الرابطة الوظيفية معه. وتقديم أحد الموظفين طلب الحصول على ترخيص عمل معين يعتبر السبب القانوني لإصدار القرار بمنحه الترخيص .

أما الأسباب المادية لإصدار القرار فتتمثل في وقائع مادية نجيز للإدارة التدخل لحماية النظام العـام والأمن في المجتمع عند حدوث الكوارث والفيضانات وانتشار الأوبئة .

ويشترط لسلامة سبب القرار الإداري توافر شرطين اساسيين وهما :-

1) **وجوب أن يكون سبب القرار قائما حتى تاريخ إصدار القرار**: وهذا الشرط يعني أن تكون الحالـة القانونية أو الواقعية التي وقعت الإدارة لإصدار قرارها قد وجدت وقت صدور القرار وان تسـتمر حتى تاريخ إصدار القرار . لذا لا بد أن تستمر الوقائع المادية أو القانونية حتـى يصـدر القـرار الإداري ذلك ان تقرير مشروعية القرارات الإدارية أو عدم مشروعيتها يرجع إلى وقـت إصـدار القرار ، فلو تحقق سبب القرار ولكنه زال قبل صدور القرار فإن القرار يكون معيبا في سببه لعدم تحقق الوجود المادي للسبب[2] وقد قضت محكمة العدل العليا في حكم لها ، أن إصدار الإدارة قرارا

([1])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2007/322 (هيئة خماسية) تاريخ 2007/1/9، منشورات مركز عدالة

([2]) مساعدة، أكرم، المرجع السابق، ص81.

باعتبار الموظف فاقدا لوظيفته يتطلب أن يتغيب الموظف عن عمله مدة عشرة أيـــام متصـــلة دون عذر مشروع ولهذا يتعين أن تكون الأعذار المقدمة تحت نظرا السلطة المختصة بإصدار القـــرار لتكن محلا للتقدير عند إصدار القرار وبذا تقضي المحكمة بإلغاء القرار إذا تبين لها أن التقـــارير الطبية لم تكن تحت نظر الوزير حين إصداره قرار فقدان الوظيفة[1] .

2) **وجوب أن يكون سبب القرار الإداري مشروعا**: وهذا الشرط يعني أن تكون الحالـــة القانونيـــة أو الواقعة التي استندت اليها الإدارة لإصدار قرارها مشروعة ومتفقه مع احكام القانون، فإذا استندت إليها الإدارة على أسباب غير مشروعة كان قرارها غير مشروع ومشوب بعيب السبب وهذا مـــا أكدته محكمة العدل العليا في حكمها أن قرار عزل الموظف كأي قرار إداري يجب أن يقوم علـــى سبب يبرره ومن حق القضاء الرقابة على هذا القرار وأن يتحرى صحة السبب الذي بنـــي عليـــه القرار [2]. فإذا لم يتوافر هذان الشرطان في القرار الإداري اعتبر القرار مخالفا للقانون في ســـببه ومعيباً بعيب السبب.[3]

([1]) احم، الديداموني مصطفى، (1992)، **الإجراءات والأشكال في القرار الإداري**، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ص531.

([2]) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص397.

([3])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2005/181 (هيئة خماسية) تاريخ 2005/6/15، منشورات مركز عدالة، استقر الفقه والقضاء الإداريين على أنَّ كل قرار إداري أيّاً كانت السلطة التي يصدر عنها مقيدة كانت أم تقديرية، يجب أنْ يقـــوم على سبب يدعو إلى إصداره وأنَّ هذا السبب هو ركن من أركان القرار الإداري وشرط لصحته، وحيث أن القرار المشكو منه صدر بتعيين المهندس قاسم الدردور رئيساً لبلدية شرحبيل بن حسنه ، في الوقت الذي لم يكن فيه هذا المنصب شاغراً بل مشغولاً من قبل المستدعي ، فتكون الحالة الواقعية أو القانونية التي تُكّون ركن السبب لإصدار هـــذا القرار غير قائمة، وبالتالي يكون القرار معيباً بعيب عدم قيام السبب الذي يبرر إصداره ، الأمر الذي يتعين معه إلغاءه .

الفرع الثالث

ركن الغاية

أن غاية القرار الإداري دوما المصلحة العامة، فإذا ثبت أن الإدارة تسعى من وراء القرار الإداري تحقيق مصلحة شخصية خاصة لمصدره أو لغيره بناء على طلبه أو الأضرار بشخص آخر للانتقام يعتبر معيب بعيب إساءة استعمال السلطة.

ان الغاية من صدور القرار الاداري التأديبي ضد الموظف الذي ارتكب مخالفة هو ردع هذا الموظف وردع أمثاله الموظفين لضمان حسن سير المرفق العام لكن يحدث احيانا بالنسبة لبعض القرارات الإدارية، وألا يعتبر القرار معيب في غايته حتى ولو بقي القرار ضمن نطاق المصلحة العامة ، واستهدف القرار تحقيق مصلحة عامة ، ومن الأمثلة على ذلك قرارات الضبط الإداري تستهدف فيها سلطات الضبط الإداري تحقيق هدف معين للضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام ، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في حكم لها بتحقيق الأغراض في استعمال السلطة إذا اتخذت الإدارة قرارا لحماية أغراض غير التي قصدها الشارع من منحها تلك السلطة حتى ولو كانت هذه الأغراض تتصل بالصالح العام . (1)

المبحث الثالث

أنواع القرارات الإدارية

ان القرارات الإدارية تختلف من حيث الآثار أو الشكل أو من حيث مدى خضوعها للرقابة القضائية ولما كان الاختلاف بين هذه القرارات على وفق الأعتبارات المذكورة أدى ذلك إلى اختلاف

---

(1) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص397.

الأحكام والقواعد التي تستند عليها وبقدر تعلق الأمر بموضوع الرسالة فإن ما يهمنا من هذه التقسيمات هو تقسيمها تبعاً لاثارها في المراكز القانونية، وهي نوعان قرارات تنظيمية تتناول المراكز القانونية العامة وقرارات فردية تتناول المراكز القانونية الخاصة بالإنشاء أو بالتعديل أو بالإلغاء، ويتبع هذا التقسيم اختلاف في أحكام كل منهما، وقرارات مركبة وهي قرارات إدارية مندمجة تدخل في تكوين عملية قانونية مركبة تتم على مراحل ومثال ذلك إجراءات نزع الملكية[1]

وان صدور القرار الإداري بعدم السماح لأحد الأفراد بالاشترك في مسابقة تستهدف تعيين بعض الموظفين وقسم البعض القرارات الإدارية من حيث خضوعها لرقابة القضاء إلي قرارات غير قابلة للطعن فيها بالإلغاء والتعويض كأعمال السيادة وقرارات أخرى تخضع للرقابة القضائية إلغاءا وتعويضا وقسم من الفقه قسم القرارات الإدارية من حيث الإيجابية والسلبية إلي قرارات إيجابية يتجلى فيها موقف الإدارة الإيجابي سواء بالمنح أو المنع وقرارات سلبية لا تعلن فيها الأدارة عن ارادتها الصريحة إزاء موقف معين لها والذي يستند إلي الاثار القانونية التي تترتب على صدور القرار. [2]

بحيث يمكن تقسيم القرارات الإدارية إلى نوعين : النوع الاول القرارات التنظيمية (اللوائح) والنوع الثاني القرارات الفردية .كما ان هناك ضرورة للتمييز بين القرارات التنظيمية عن القرارات الفردية، وسوف نتناول هذه الامور في ثلاثة مطالب وهي على النحو التالي:

([1]) مساعدة، أكرم، المرجع السابق، ص86.

([2]) مساعدة، أكرم، المرجع نفسة، ص86.

المطلب الاول

القرارات الإدارية التنظيمية

القرارات الادارية التنظيمية هي تلك القرارات التي تحتوي على قواعد عامة مجردة تسري على جميع الافراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة [1]، وعمومية المراكز القانونية التي يتضمنها القرار التنظيمي لاتعني انها تنطبق على كافة الاشخاص في المجتمع[2]، فهي تخاطب فرد أو فئة معينة في المجتمع معينين بصفاتهم لا بذواتهم، والقرارات التنظيمية هي في حقيقتها تشريع فرعي يقوم الى جانب التشريع العادي، كتطبيق القرارات التنظيمية على الأنظمة والتعليمات الخاصة بالمرور[3]، أو حماية البيئة من التلوث، أو الحفاظ على النظام العام، كما أن القرار قد يخاطب طائفة معينة[4] نحو القرارات الصادرة عن نقابة المحامين في شأن من شؤون أعضائها، وقد يتعلق القرار بفرد واحد فقط لكنه معين بصفته لا بذاته[5]. مثال ذلك القرار الصادر بمنح المحافظ صلاحيات معينة[6]. ويمكن القول أن القرار الإداري التنظيمي يتصف بصفة الثبات النسبي ولا ينتهي بتطبيقه على حالة معينة أو شخص محدد.

وقضت محكمة العدل العليا الاردنية ان الغاية التي يجب ان تستهدفها لجنة التنظيم المحلية من اصدار القرارات التنظيمية والاخطارات هي خدمة الصالح العام، وان التسلط على بناء بعينه بالهدم مع

([1]) القيسي، أعاد حمود، (1998)، **الوجيز في القانون الإداري**، الطبعة الأولى، دار الأوائل للطباعة والنشر، عمان، ص300. بدير، علي محمد، (1970)، **أنواع القرارات الإدارية**، مجلة القانون والاقتصاد، تصدرها هيئة القانون والاقتصاد في جامعة البصرة، العددان (3-4) السنة الثانية، ص389.

(2) القيسي، أعاد حمود، المرجع السابق، ص300.

(3) علاوي، ماهر صالح، **مبادئ القانون الاداري**، دراسة مقارنة، جامعة تكريت، 1986، ص152.

(4) القباني، بكر، (د.ت) **القانون الإداري**، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة، ص416.

(5) الحلو، ماجد راغب، المرجع السابق، ص523.

(6) جواد، محمد علي، **القضاء الأداري**، المكتبة القانونية، بغداد،2003، ص 41.

الابقاء على مجموعة من الابنية المتجاورة المتماثلة في الوضع التنظيمي المخالف دون التعــرض لهــا بالملاحقة لا يخدم مصلحة عامة ولا يحقق الغاية من التنظيم، كما ان استهداف مصلحة خاصــة وخدمــة شخصية من اتخاذ هذه القرارات هو امر لا يمت الى الصالح العام بصلة بل انه يستهدف تحقيــق غايــة مشروعة وانحرافا سافرا بالسلطة عن غايات الصلح العام.[1]

ان قواعد القرارات الادارية التنظيمية تطبق كلما توافرت شروط تطبيقها على الحالات والأشخاص في الحاضر والمستقبل[2] لذلك فأنه يحمل صفة تشريع ثانوي تميزاً له من القانون بوصفه مصدراً أصيلاً في التشريع[3].

والقرارات التنظيمية (اللوائح) وهي تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة وملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد وتنظم مراكز قانونية عامة سواء بإنشاء هذه المراكز العامة أو تعديلها أو إلغاءها ، ولا يهم في ذلك عدد من ينطبق عليهم تلك القرارات لأن كثرة أو قلة الحالات لا يغير من طبيعتها ، فهي من الناحية الموضوعية تشبه التشريعات العادية التي تصدر من البرلمان لكن تظل اللوائح برغم ذلك نوعا من القرارات الإدارية لصدورها عن السلطة التنفيذية من حيث الشكل وتظل قابلة للطعن بالإلغــاء أمــام القضاء الإداري كأي قرار إداري آخر. [4]

---

(1)قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1988/126 (هيئة خماسية) تاريخ 1989/2/26 منشورات مركز عدالة.

(2) الزعبي، خالد سمارة، (1999)، **القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)**، الطبعة الثانية، الناشر مكتبــة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص112.

(3) خليل، محسن، (1959)، **النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة**، الطبعة الأولــى، الناشــر منشــأة المعارف بالإسكندرية، ص205.

(4) فهمي، مصطفى أبو زيد، (1979)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، الاسكندرية، منشاة المعارف، ط4، ص219

المطلب الثاني

القرارات الإدارية الفردية

تتناول القرارات الادارية الفردية فرد أو أفراد[1] ولا يهم عدد المخاطبين في هذه القرارات وإنمـــا المهم هو أن يكون الأفراد معروفين بذواتهم وصفاتهم[2]. فمثلاً صدور قرار إداري بقبول طالب في كلية القانون معين بالاسم، أو صدور قرار يتضمن تعيين مجموعة من الأسماء في وظائف عامة، ففـــي كـــلا الحالتين نكون أمام قرار إداري فردي. ومثال ذلك صدور أمر من الشرطة بتفريق مظاهرة معينـــة[3] أو منع عدة أفلام سينمائية معينة بالاسم من العرض.

غالبا ما تتميز القرارات الإدارية الفردية باستنفاذها بمجرد تطبيقها فهي على عكـــس القـــرارات التنظيمية، لأن الأخيرة تتضمن قواعد عامة مجردة، بينما القرارات الفردية تقوم بتطبيق القواعد العامـــة المجردة سواء أكانت صادرة بناء على قانون أم بقرار تنظيمي على أفراد معينين أو حالات معينة فيستنفذ القرار أثره عند تطبيقه على الأفراد أو الحالات التي صدر من أجلها.

---

(1) بدير، علي محمد، المرجع السابق، ص452.

(2) بدوي، ثروت، (1970)، **تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية**، الناشر دار النهضة العربية، ص77-78.

(3) علاوي، ماهر صالح، المرجع السابق، ص166.

ويترتب على التفرقة بين القرار التنظيمي والقرار الفردي النتائج التالية :-

1- ان القرار التنظيمي يسمو على القرار الفردي فيجب على كل قرار فردي ان يحتـــرم القـــرار التنظيمي، فقد استقر القضاء الإداري على ان مخالفة القرار الفردي للقرار التنظيمي يترتـــب عليه عدم مشروعيته ومثال ذلك انه يصدر قرار تنظيمي يحدد معيار الترقية حسب الأقدمية فلا يجوز مخالفة هذا القرار بإصدار قرار بالترفيـــع ومن معيار الجدارة .

2- يختلف معيار سريان القرار التنظيمي عنه القرار الفردي حيث يبدأ سريان القرار التنظيمي من تاريخ نشره بينما يسري القرير الفردي بحق الفرد من تاريخ إعلانه به أو من تاريخ العـــل م اليقيني .

3- إن القرارات التنظيمية لا يستنفذ غرضها بتطبيقها على حالة واحدة بل تظل باقية كي تطبـــق على ما يستجد من حالات فهي تتسم بالثبات، ومثـــال ذلك القرارات التنظيمية الخاصة بقبـــول الطلبة في إحدى الجامعات لا تسقط بانتهاء الإجراءات القبول في العام الدراسي التي صـــدرت فيه بل تبقى تحكم القبول في السنوات المقبلة .[1] في حين يستنفذ القرار الفردي موضـــوعه أو مضمونه بمجرد تطبيقه على الحالة أو الحالات المذكورة أو الفرد أو الأفراد المـــذكورين فيـــه كقرار النقل .

4- ان القرارات التنظيمية أو اللوائح تنشئ مراكز قانونية عامة وهذه المراكز تخضع دائما للتعديل والتغيير حسب ما تمليه اعتبارات المصالح العامة دون ان يكون لأي شخص الحـــق فـــي ان

([1]) الجرف، طعيمة، (1984)، **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء-قضاء التعويض**، دار المهضة العربية، ص78.

يتمسك بحقوق مكتسبة له ، أما القرار الفردي فإنه متى صدر صحيحا فــلا يمكــن تعديلــه او تغييره الا في الأحوال والشروط القانونية وذلك لضمان استقرار الأوضاع الإدارية ، أما بالنسبة للقرارات الفردية المعيبة فيجوز للإدارة إلغاؤها خلال مدة الطعن القضائية وهي (60) يوم من تاريخ نشر القرار في الجريدة الرسمية أو إعلان صاحب الشأن فإذا لم تستعمل الإدارة حقها في الإلغاء يتحصن القرار ولا يستطيع ذوي الشأن الطعن به بالإلغاء .

وقضت محكمة العدل العليا في قرار لها انه اذا لم يقدم المستدعي ما يثبت انه تقــدم بطلــب بصورة قانونية الى المستدعى ضده او انه ارفق وكالة قانونية مع طلبه المقدم موضوع الطعن . فان الجهات الادارية لا تصدر قراراتها وتفصح عن ارادتها في القرارات الفردية في مثل هذه الحالات الا بناء على طلب من صاحب الشأن او ممن يمثله قانونا . ولا يصح الافتراض بصدور قرار ضــمني بالرفض ما دام ان المستدعي لم يثبت انه تقدم بطلب بصورة قانونية الى وزير الداخلية كمــا ســلف القول . وعليه لا يكون ثمة قرارا اداري يمكن الطعن فيه الامر الذي يتعين معه عدم قبول الدعوى.(1)

وقضت محكمة العدل العليا ايضا ان القول بان القرار الصادر عن اللجنة اللوائيــة للتنظــيم والابنية المتضمن وضع مخطط تنظيمي معين موضع التنفيذ هو قرار تنظيمي عام وان الطعن به لا يتقيد بميعاد هو قول لا يستند الى اساس اذ ان القرار انما ينحصر مفعوله بقطع معينة واثره لا يسري الا على اشخاص بذواتهم وهم اصحاب القطع التي شملها المشروع التعديلي، ولهذا فهو يعتبــر مــن القرارات الفردية التي لا يجوز الطعن بها الا خلال الميعاد.(2)

---

(1) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1993/202 (هيئة خماسية) تاريخ 1993/10/31، منشورات مركز عدالة.

(2) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1972/86 (هيئة خماسية)، المنشور على الصفحة 703 من عدد مجلــة نقابــة المحامين بتاريخ 1973/1/1

المطلب الثالث

تمييز القرارات الإدارية التنظيمية عن الفردية وأهميته

تتميز القرارات الإدارية التنظيمية بانها القرارات الفردية من الناحيتين الموضوعية والشكلية. فمن الجانب الموضوعي أن القرار التنظيمي يؤدي إلى خلق مراكز قانونية موضوعية بينما يـؤدي القـرار الفردي إلى التأثير في المراكز القانونية الخاصة أو الذاتية التي تنشأ من خلال تطبيق القواعد القانونية أو التنظيمية.

ان القرار الفردي المخالف للقرار التنظيمي الذي يستند عليه يكون مشوباً بعدم المشروعية وللقضاء إلغاؤه أو الامتناع عن تطبيقه على أقل تقدير، فالقرار التنظيمي أسمى من القرار الفـردي فـي التـدرج القانوني وذلك استناداً للمعيار الموضوعي المطبق في هذه الحالة لاتحاد جهة إصدار كلا القرارين وهـي السلطة الإدارية، ولا يغير من الأمر صدور القرار الفردي من جهة إدارية أعلى من الجهة التي أصدرت القرار التنظيمي، ولو كانت هذه الجهة واحدة في الحالتين[1].

تتميز ان القرارات الادارية التنظيمية من الناحية الشكلية عن القرار الفردي من حيث سريانه في مواجهة المخاطبين به إذ أنه يوجب إجراءات خاصة هي النشر لبدء نفاذه، وعادة يكون النشر في الجريدة الرسمية أو أي طريقة أخرى ينص عليها القانون، أما القرار الفردي فأن نفاذه يتم بإجراءات التبليغ سواء بصورة مباشرة أو عن طريق البريد المسجل إلى ذوي الشأن، إلا أنه في حالات معينة لا يقتصر أثره في المخاطب به بل يتعدى إلى غيره فيصار عندئذ إلى وجوب اتباع إجراءات النشر لكي يسري فـي حـق

---

(1) العطار، فؤاد، (د.ت)، **القضاء الإداري**، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة، ص23-24.

الآخرين، مثال ذلك قرار ترقية موظف، فهو وإن كان يخاطب الموظف المرقى إلا أن أثره يمتــد إلــى الآخرين لذا يجب نشره[1].

فاذا كان عدد الذين يستهدفهم التبليغ كبيرا او كثر ويتعذر معه التبليغ به، فيتم النشر باي طريقة من طرق النشر التي ينص عليها القانون. يتبين مما تقدم أن المعيار الموضوعي هو أساس التفريق بين القرار التنظيمي والقرار الفردي وبالرغم من أهمية المعيار الشكلي إلا أنه لا يكفي وحده أن يكون حاسـماً وإن كان أيسر وأسهل من المعيار الموضوعي كما تبين لنا ذلك سابقاً.

ويترتب على التمييز بين القرار الإداري التنظيمي والفردي اختلاف القواعد القانونية التي يخضع لها كلاً منهما، وبالتالي فإن هذه القواعد تؤدي إلى نتائج متعددة هي[2]:

1- سلطة الإدارة في إلغاء القرارات التنظيمية واسعة وذلك بحسب متطلبات المصلحة العامة، أما سلطتها في القرارات الفردية فهي مقيدة ولاسيما عند إنشائها لحقوق مكتسبة للمخـاطبين بهـا وهو مالا يمكن الاحتجاج به في القرارات التنظيمية إذا تم الإلغاء بإجراء عـام علـى وفـق القانون[3].

2- قد يعلق نفاذ قانون معين على صدور قرار تنظيمي، ولكن نادراً ما يعلق تطبيقه على صدور قرار فردي[4].

(1) الحلو، ماجد راغب، المرجع السابق، ص317-320.
(2) بدوي، ثروت، المرجع السابق، 78.
(3) الزعبي، خالد سماره، المرجع السابق، ص110.
(4)الزعبي، خالد سماره، مرجع سابق، ص110.

3- للمحاكم العادية سلطة تفسير والامتناع عن تنفيذ القرارات التنظيمية بينما لا تُملك هذه السلطة تجاه القرارات الفردية[1] وذلك على أساس أن القرارات التنظيمية تحمل صفة تشريع ثانوي .

4- يجوز الطعن بعدم مشروعية القرار التنظيمي أمام القضاء الإداري بعد إنقضاء المدد القانونية للطعن وذلك بمناسبة الطعن بقرار فردي أتخذ استناداً للقرار التنظيمي، أي أن هـذا الأخيـر يمكن الطعن به في أي وقت حتى بعد انتهاء المدد القانونية على شرط أن يكون هناك طعـن أمام القضاء الإداري بعدم مشروعية قرار فردي أتخذ تنفيذاً له استناداً إلى مبدأ الـدفع بعـدم المشروعية، بينما يكتسب القرار الفردي الحصانة من الطعن به بعد فوات المدة القانونية عدا بعض الحالات الاستثنائية[2].

5- فيما يتعلق بالقضاء الإداري الفرنسي فإن مجلس الدولة يختص بصفة محكمة أول وآخر درجة النظر في القرارات التنظيمية للوزراء التي تدفع أمامه في ميدان تجاوز السلطة.

---

(1) الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص470.

(2) الحلو، ماجد، المرجع السابق، ص521.

الفصل الثالث

نفاذ القرارات الادارية بحق الافراد

يبدأ نفاذ القرار الإداري في حق مصدره القرار من تاريخ توقيعهما عليه، ممن يملك التصديق أو الاعتماد، أما نفاذ القرار وسريانه في حق الأفراد فيكون من تاريخ العلم بالقرار إذا كان القـرار فرديـا وذلك عن طريق الإعلان، أما العلم بالقرار فيكون للقرارات اللائحية، وإذا تم تنفيذه واستنفد مضمونه وإذا حددت مدة معينة لتطبيق القرار فإن بعد انقضاء هذه المدة تقوم الإدارة بإنهائه بطريقتين، إما بسـحبه أو إلغاءه وبتحقيق هذه الآثار يصبح القرار جزءاً من النصوص المحددة لحقوق والتزامات الأفراد[(1)].

ونفاذ القرار الإداري يختلف عن تنفيذه الذي يعد عنصراً خارجياً عن القـرار الإداري ومجـرد نتيجة حتمية للقوة التنفيذية التي يتمتع بها والتي تعتبر عنصراً داخلياً للقرار الإداري[(2)].

ويتميز نفاذ القرار الإداري عن تطبيقه، فنفاذ القرار يتحقق عندما يصبح جزءاً مـن النصـوص المحدد لحقوق والتزامات الأفراد. أما تطبيقه فيعني تفعيل هذه الحقوق والالتزامات التي ينشئها القرار أي التنفيذ الفعلي للآثار التي رتبها القراء سواء أكان إنشاء أو تعديل أو إلغاء[(3)].

ونلاحظ أن النفاذ والتطبيق يكونان متلازمتين وهو ما يؤدي إلى الخلط الدائم بينهمـا واسـتعمال التعبيرين كمترادفين، وبتحقيق يستوفي القرار الإداري كافة إجراءات اتخاذه ووسائل العلم به التي تكمـل

([1]) عبد الحميد، حسني درويش، (2009)، **نهاية القرار الإداري عن غير طرق القضاء**، دار الكتب القانونية، ط1، المجلد 1، ص31.

([2]) البنا، محمود عاطف، (1979)، **مبادئ القانون الإداري**، دار الفكر العربي، ص379.

([3]) فهيم، عادل سيد، (د. ت)، **القوة التنفيذية للقرار الإداري**، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، ص108.

دخوله لحيز النفاذ حيث يكتسب القرار كامل قانونيته ويصبح القرار جزءاً من النصوص المحددة لحقوق والتزامات الأفراد(1).

وبهذا فان تلك الفكرتان قد تختلفان لأن التطبيق قد يتأخر عن النفاذ كما في القرارات التي يتوقف تطبيقها على تصديق أو موافقة من إحدى الجهات أو القرارات المعلقة على شرط واقف أو مضافة إلى أجل واقف، وعلى العكس قد يتقدم التطبيق على النفاذ، كما في الحالة التي يسبق فيها التطبيق سريان القرار أو نفاذه كالقرارات التي تتضمن بالضرورة أثراً رجعياً(2). وعندما يتحقق النشر أو الإعلان فعلاً، فإنه ينبغي تحديد تاريخ سريان القرار الإداري أي الوقت الذي يبدأ معه دخول القرار حيز النفاذ، فالنشر أو الإعلان لا بد منه للاحتجاج بالقرار أو سريانه وأن أي عيب بهما يؤدي إلى عدم الاحتجاج بالقرار وعدم نفاذه أيضاً.

وسوف يقسم هذا الفصل الى مبحثين بحيث نخصص المبحث الاول للحديث عن وسائل العلم بالقرار الاداري واما بالنسبة للمبحث الثاني فسوف نوضح فيه كيفية تنفيذ القرارات الادارية

المبحث الاول

وسائل العلم بالقرار الإداري

حدد المشرع وسائل العلم بالقرار الإداري بحيث اشترط أن تتوافر لصاحب الشأن وسيلة منها تكفل له العلم بالقرار الإداري، يجب أن يكون العلم شاملا كل عناصر القرار بطريقة تمكن صاحب الشأن من معرفة حقيقة مركزه القانوني المترتب على هذا القرار لا تجوز المساواة بين وسائل العلم بالقرار من

---

(1) الشيخ، عصمت عبد الله، (1999)، **مبادئ ونظريات القانون الإداري (امتيازات الإدارة العامة)**، دار النهضة العربية، ص89 وما بعدها.

(2) فهيم، عادل سيد، المرجع السابق، ص101 وما بعدها.

حيث قوتها، وأن الأصل هو الإعلان والاستثناء هو النشر لا يكفى النشر إذا كان الإعلان ممكنا فالإعلان هو الوسيلة الواجبة بالنسبة للقرارات الفردية على عكس القرارات التنظيمية العامة التي يكفى للعلم بهـا النشر فى الجريدة الرسمية، حيث يتعذر بالنسبة لها حصر الأشخاص الذين تنطبق عليهم.[1]

ولقد نصت المادة (1/24) من قانون مجلس الدولة المصري على أن: " ميعاد رفع الدعوى أمـام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريـدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به"[2].

وهذا ما أكدته المادة (12) من قانون محكمة العدل الأردنية[3] حيث نصت: "أ- مع مراعاة أحكام الفقرتين (ب) و (ج) من هذه المادة تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال 60 يومـا من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسـمية أو بـأي طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشـأن بتلك الطريقة"[4]. إذن وسائل العلم بالقرار الإداري هي النشر والإعلان، ويضيف القضاء إلـى هـاتين الوسيلتين وسيلة ثالثة هي العلم اليقيني.

وسوف نقوم بتقسيم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب بحيث نتناول في المطلب الاول نشـر القـرار الاداري وفي المطب الثاني تبليغ القرار الإداري واما المطلب الثالث فنخصصه للعلم اليقيني .

---

(1) راضي، مازن ليلو، **الوجيز في القانون الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية، ص135

(2) قانون مجلس الدولة المصري، رقم 47 لسنة 1972.

(3) قانون محكمة العدل العليا وتعديلاته رقم 12 لسنة 1992 المنشور على الصفحة 516 من عدد الجريدة الرسمية رقـم 3813 بتاريخ 1992/3/25 بموجب القانون المعدل رقم 2 لسنة 2000

(4) نص المادة (12) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 12 لسنة 1992.

المطلب الاول

نشر القرار الإداري

يعد نشر القرار الاداري من سائل العلم المقررة قانوناً وغالباً ما تتبـــع وســـيلة النشـــر بالنســـبة للقرارات التنظيمية، على خلاف القرارات الفردية، والتي أوجب القانون أن تعلن إلى صاحب الشأن، ولقد حدد القانون الوسيلة التي يعتد بها في نشر القرارات التنظيمية، وهي النشر في الجريدة الرسمية أو فـــي النشرات التي تصدرها المصالح. [1]

ونحن في هذا المطلب نتناول تعريف النشر في الفرع الأول وبعد ذلك نتناول التمييز بين النشـــر والاصدار في الفرع الثاني ومن ثم الفرع الثالث نوضح فيه احكام النشر.

الفرع الاول

تعريف النشر

النشر هو الطريقة التي يتم من خلالها علم أصحاب الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية أو اللائحية. وعادة ما تتضمن القرارات التنظيمية قواعد عامة مجردة تنطبق على عدد غيـــر محـــدد مـــن الحالات أو الأفراد، مما يتطلب علم الكافة به من خلال نشره. [2]

---

(1) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص 297.

(2) راضي، مازن ليلو، **المرجع السابق**، ص136.

وقضت محكمة العدل العليا ان نشر القرارات الادارية عامة كانت او فردية في الجريدة الرسمية يعتبر تبليغا للكافة اذا كان النشر يتضمن فحوى القرار وذلك عملا بالمادة 12/ 1 من قانون محكمة العدل العليا.(1)

لقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية النشر بأنه: اتباع الإدارة الشكليات المقررة لكي يعلم الجمهور بالقرار". وهذا التعريف هو التعريف نفسه الذي قال به بعض الفقه، حيث عرف النشر بأنه: "اتباع الإدارة الشكليات المقررة لكي يعلم الجمهور بالقرار"(2). وقد عرفه البعض الآخر بأنه: "إعلان الناس ومنهم صاحب الشأن بمحتويات القرار الذي تصدره الإدارة حتى يكونوا على بينة منه"(3). وذهب رأي آخر إلى أنه: "وسيلة رسمية فرضها المشرع على الإدارة مصدر القرار لإعلام الناس به وأسموه بالعلم الرسمي بالقرار"(4).

الفرع الثاني

التمييز بين النشر والإصدار

يتميز الإصدار عن النشر بأن الإصدار إجراء يقوم به رئيس الدولة لإقرار أن قانوناً ما قد اكتمل وفقاً للإجراءات التي نص عليها الدستور، وتكليف السلطة التنفيذية بنشره وتنفيذه ليصبح قانوناً من قوانين

---

(1)قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1998/132 (هيئة خماسية) تاريخ 1998/6/6، المنشور على الصفحة 779 من عدد المجلة القضائية رقم 6 بتاريخ 1998/1/1.

(2) الطماوي، سلميان، المرجع السابق، ص562.

(3) العطار، فؤاد، **القانون الإداري**، ط3، دار النهضة العربية، ص621.

(4) فودة، رأفت، (1998)، **النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء**، دار النهضة العربية، ص96.

الدولة[1]. أي أن الإصدار تصرف قانوني، أما النشر أي اتباع الإدارة شكليات معينة ليصل القانون أو القرار لعلم الأفراد. فالنشر إجراء مادي.

والإصدار لا يتفق إلا مع القوانين ولا يتعلق بالقرارات الإدارية. أما النشر فيكون لكل منهما، والقانون لا بد من إصداره ونشره أما القرار الإداري التنظيمي فإنه خضع للنشر فقط.[2]

والإصدار تصرف قانوني يقوم به رئيس الدولة أي لابد من النص عليه في الدستور فالمادة (112) من الدستور المصري الحالي 1971 تنص على أن: "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها". وكذلك المادة (31) من الدستور الأردني 1952 تنص على أن "الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازم لتنفيذها...".

وبهذا قضت محكمة العدل العليا في قرار لها ان نشر القرار الاداري في الجريدة الرسمية يعتبر تبليغا قانونيا للكافة حسب نص المادة 12 من قانون محكمة العدل العليا[3].

الفرع الثالث

أحكام النشر

يؤدي النشر حتماً إلى الحد من تضارب الأحكام التي تصدر بموضوعات متقاربة ومتشابهة وبالنشر يمكن الرد على المزاعم التي تثار بين الحين والآخر بصدور أحكام متضاربة من جهة قضائية

([1]) الجوهري، عبد العزيز، (1991)، **القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر** دراسة مقارنة، **دار النهضة العربية، القاهرة**، ص41.

([2]) فكري، فتحي، (1996)، **الوجيز في قضاء الإلغاء**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص89.

([3])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1999/357 (هيئة خماسية) تاريخ 1999/10/19، المنشور على الصفحة 312 من عدد المجلة القضائية رقم 10 بتاريخ 1999/1/1

واحدة نتيجة التمايز الحاصل في أعضاء المحكمة وخضوعهم لتوجهاتهم وأفكارهم وقناعاتهم. لعب نشر الأحكام القضائية الصادرة عن المحاكم دوراً كبيراً في رفع مستوى البيئة القانونية لأي مجتمع مدني معاصر، ويلاحظ الأثر الإيجابي لنشر الأحكام بشكل عام على الأصعدة التشريعية والفقهية والمهنية والأكاديمية، ويؤدي النشر إلى نتائج عديدة، من أهمها معرفة السوابق والمبادئ التي تقوم عليها الأحكام القضائية في الحالات المتشابهة، وهو ما يطلق عليه استقرار وشفافية المبادئ القضائية. [1]

1- يجب أن يجري النشر وفقاً للنص إذا وجد، فإذا ألزم أو نص القانون على اتباع وسيلة نشر محددة فيجب اتباعها.

نصت المادة (2) من قانون الجريدة الرسمية[2] على أنه: "تؤسس جريدة رسمية في المملكة الأردنية الهاشمية باسم الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية وينشر فيها جميع القوانين والأنظمة والمقررات والأوامر والبلاغات والإعلانات الرسمية وما شابهها من المعاملات الرسمية".

ونصت المادة (12) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 لتؤكد هذا بقولها: "تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال 60 يوما من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة".

---

(1) سرحان، بكر، (2008)، التنظيم القانوني الأردني للتبليغ القضائي، دراسات علوم الشريعة والقانون ، العدد 35، ص318.

(2) قانون الجردية الرسمية وتعديلاته رقم 29 لسنة 1949 المنشور على الصفحة 140 من عدد الجردية الرسمية رقم 983 بتاريخ 1949/5/16، والمعدل بموجب القانون المعدل رقم (72) لسنة 1953

وقضت محكمة العدل العليا في قرار لها ان نشر القرارات الادارية عامة كانت او فردية في الجريدة الرسمية يعتبر تبليغا للكافة اذا كان النشر يتضمن فحوى القرار وذلك عملا بالمادة 12/ 1 من قانون محكمة العدل العليا.[(1)]

إذن القاعدة العامة بالتشريع الأردني والنشر في الجريدة الرسمية أو بأية وسيلة أخرى كالنشر في الصحف المحلية أو التعليق في الأماكن العامة. وبهذا تقول محكمة العدل العليا: "لا يصار إلى تبليغ القرار إذا تم نشره في الجريدة الرسمية لأن القانون افترض إطلاع العامة على ما ينشر في الجريدة الرسمية"[(2)].

أما إذا لم يتدخل المشرع بتحديد وسيلة نشر معينة، ولم يتعلق الأمر بقرار بقانون فإن الإدارة تتمتع بحرية واسعة في اختيار طريقة النشر المناسبة[(3)]. **و**النشر المعتبر قانوناً هو ما ألزمت به المادة 1/24 من قانون مجلس الدولة وهو النشر بالجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة[(4)].

إذن القاعدة العامة هي أنه إذا وجد نص يقضي باتباع طريقة معينة للنشر، فيجب أن تتبع، وفي هذا تقول المحكمة الإدارية العليا: "وغني عن البيان أنه إذا كان القرار الإداري اللائحي ذا طابع تشريعي فإنه لا ينفذ في حق الأفراد إلا من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية ذلك أصل دستوري مقرر"[(5)].

([1]) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1998/132 (هيئة خماسية) تاريخ 1998/6/6، المنشور على الصفحة 779 من عدد المجلة القضائية رقم 6 بتاريخ 1998/1/1

([2]) حكم محكمة العدل العليا رقم 85 لسنة 1988، مجلة نقابة المحامين، 1990، ص536. وانظر أيضاً حكمها رقم 160 لسنة 1985، المجلة، 1987، ص849.

([3]) الباسط، فؤاد، **أعمال السلطة الإدارية**، مرجع سابق، ص219.

([4])الباسط، فؤاد، المرجع السابق، ص219.

([5]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1083 لسنة 8 ق، جلسة 1966/6/11، الموسوعة الإدارية الحديثة 1985/1946، ج19، قاعدة رقم 300، ص489.

أما إذا لم يحدد القانون طريقة معينة ففي هذه الحالة يجب أن يكون النشر في جريدة أو نشرة معدة للإعلان أو من شخص أو جهة تختص بذلك، وهو ما قضت به محكمة القضاء الإداري: "لا يحقق نشر القرار في صحيفة سيارة علم صاحب الشأن به، كما انه لا يغني عن النشر في الجريدة الرسمية أو نشرة رسمية تصدرها جهة الإدارة، بحيث يكون علم صاحب الشأن بما تضمنه معتبراً قانوناً... وجريدة الأساس ليست من هذا القبيل"[1].

2- **يجب أن يكشف النشر عن مضمون القرار:**

يجب أن يكون النشر كاملاً متضمناً القرار بكافة محتوياته، وكل ما يهم الكافة معرفتهم من القرار بحيث يكون في وسع صاحب المصلحة أن يلم به تماماً، وهذا لا يتأتى إلا إذا تم نشر القرار كاملاً[2].

وفي هذا الصدد ذهب رأي فقهي إلى أن: "النشر في الجريدة الرسمية لا ينتج أثره من حيث بدء سريان الميعاد في حق المدعي إذا كان النشر لم يشمل جميع العناصر التي تمكن صاحب الشأن من أن يتخذ موقفاً يحدد فيه مركزه من طلب الإلغاء"[3].

أما نشر ملخص القرار فلا يكفي للعلم بمضمونه علماً كافياً خصوصاً إذا تضمن القرار أسبابه ولم تنشر الأسباب في الملخص، فعلى الإدارة أن تضمن النشر جميع البيانات الضرورية للقرار بحيث لا يكون النشر مجرد تنبيه لذوي الشأن بوجوده[4].

([1]) حكم محكمة القضاء الإداري، جلسة 1948/12/20، مجموعة أحكام مجلس الدولة، لسنة 3، ص225.

([2])مصطفى، محمود حلمي، (1963، **سريان القرارات الإدارية من حيث الزمان في القانون الاداري**، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص321.

([3]) مهنا، محمد فؤاد، (1957)، **دروس في القانون الإداري (الرقابة القضائية)**، ص216.

([4]) الجوهري، عبد العزيز السيد، **القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر**، مرجع سابق، ص133.

وعلى الصعيد القضائي فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في أول الأمر أن النشر الذي تم تلخيصه في الجريدة الرسمية يعد كأن لم يكن، إلا أنه أجاز ذلك إذا كان هذا النشر واجباً لجميع نصوص القرارات إذا كانت هذه النصوص غير مرتبطة بعضها ببعض(1).

وكذلك مجلس الدولة المصري اشترط أن يكون النشر كافياً بحيث إذا كان النشر ورد بعبارة مجملة خالية من أي بيان مما لا يتسنى معه للمدعين العلم بتفاصيل المشروع ومحتوياته وتقدير وجه اتصاله بها وماسة بمصلحتهما فلا يكون النشر والحالة هذه مجدياً في حساب رفع الدعوى(2). كما قضت محكمة القضاء الإداري بأنه: "لئن كانت الوزارة قد أعلنت عن مشروع توسيع ترعة بالنشر في الجريدة الرسمية في 1948/9/11. إلا أن هذا الإعلان قد ورد ذكره فيها بعبارة مجملة خالية من أي بيان مما لا يتسنى معه للمدعين العلم بتفاصيل المشروع ومحتوياته وتقدير وجه اتصالها بها ومسسه بمصلحتهم فلا يكون النشر والحالة هذه مجدياً ومحققاً لحكمة المشرع في اعتباره مجرياً للميعاد. بل الذي يلزم الاعتداد به في حساب ميعاد رفع الدعوى هو التاريخ الذي استيقن فيه المدعيان وجهة نظر المشرع تجاهها وتأثيره في مركزهما"(3).

وكخلاصة فإنه يجب على الإدارة أن تنقل القرار إلى علم الأفراد بتمامه وبسائر أحكامه بوسيلة العلم المقررة أي تنشر القرار بتفاصيله وبأسبابه إذا كان من القرارات التي يجب تسبيبها وأن تبلغ الأفراد

---

(1) الجوهري، عبد العزيز السيد، المرجع السابق، ص134.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 3192 لسنة 29 ق، 1985، الموسوعة الإدارية الحديثة، 1985/1946، الجزء 19، قاعدة رقم 506، ص741.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري، طعن رقم 194 لسنة 2 ق، 1984، مجموعة أحكام مجلس الدولة، لسنة 2، بند 29، ص138.

بالقرار كاملاً في حالة القرارات الفردية فإذا أرادت أن تكتفي بملخصه فيجب أن لا يكون هنـــاك أي ش حول مضمونه، وألا تغفل الإدارة أي حكم من أحكامه الرئيسية[1].

ويجب أن تشتمل صيغة النشر مضمون القرار ومحتوياته بحيث يلم به كل ذي مصلحة ولن يتأتى ذلك إلا إذا نشر القرار كاملاً فإذا لخص القرار وجب أن يكون التلخيص وافياً[2].

وبذات المعنى تقول محكمة العدل العليا الأردنية: "إن نشر القرارات الإدارية عامة كانت أو فردية في الجريدة الرسمية يعد تبليغاً للكافة إذا كان النشر يتضمن فحوى القرار وذلك عملاً بالمادة (1/12) من قانون محكمة العدل العليا[3].

وقبل أن نختم شروط نشر القرار الإداري لابد من الإشارة إلى بعض الإشكالات العملية التي قد يثيرها نشر القرار الإداري.

القاعدة العامة أن مهلة دعوى الإلغاء تبدأ من تاريخ العلم بالقرار، ولكن المشكلة تكمـــن عنـــدما يتردد نص تنظيمي سبق نشره في قرار تنظيمي آخر، فمن أين تبدأ مهلة دعوى الإلغاء بالنسبة للنص؟ هل من تاريخ نشره الأول أم من تاريخ نشر القرار الذي ردده؟ ذهب رأي – بحق إلـــى أن النشـــر الجديـــد للنصوص التنظيمية لا يفتح من جديد ميعاد الطعن ضد هذه القرارات بل يسري ميعاده منذ نشـــرها لأول مرة[4].

([1]) الطماوي، سليمان المرجع السابق، ص563.

([2]) العطار، فؤاد، المرجع السابق، ص62.

([3]) قرار محكمة العدل العليا رقم 1998/132 تاريخ 1998/6/6، المجلة القضائية لسنة 1998، ص779.

([4]) الجوهري، عبد العزيز السيد، المرجع السابق، ص128.

المطلب الثاني

تبليغ القرار الإداري

يعدُّ التبليغ من المواضيع التي تناولها المشرع الأردني وعالجها باهتمام كبير، وهو ذو أهمية كبيرة، كون التبليغ هو أساس عملية التقاضي، فهو الوسيلة التي رسمها المشرع لتمكين الطرف الآخر العلم بواقعة معينة[1]. ويقصد بالتبليغ، الشكلية التي يتم بواسطتها إعلام المبلغ إليه بالإجراءات القضائية التي تتخذ ضده، وتتجلى أهميته فيما يترتب عليه من مواعيد الطعن وحضور الجلسات وغير ذلك من الآثار، فالتبليغ هو المفتاح الذي لا يمكن بدونه البت في المنازعات القضائية، لذلك تبقى الكثير من الملفات على رفوف المحاكم في انتظار استكمال إجراءات التبليغ[2].

يقصد بالتبليغ الشكلية التي يتم بواسطتها إعلام المبلغ إليه بالإجراءات القضائية التي تتخذ ضده وتتجلى أهميته فيما يترتب عليه من آجال الطعن وحضور الجلسات وغير ذلك من الآجال المسطرية، فالتبليغ إذن هو المفتاح الذي لا يمكن بدونه البث في المنازعات القضائية، لذلك تبقى الكثير من الملفات على رفوف المحاكم في انتظار استكمال إجراءات التبليغ.[3]

يعتبر ميعاد رفع دعوى الإلغاء عملاً بأحكام المادة (12/أ) من قانون محكمة العدل العليا هو ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي. وفيما يتعلق بالقرار الإداري المطعون فيه الثاني نجد أنه صدر عن المستدعى ضده الثالث مدير بنك الدم في مستشفى الجامعة الأردنية بتاريخ

([1]) القضاة، مفلح، (2008)، **أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي في الأردن**، دار وائل للتوزيع والنشر، عمان، ص32.

([2]) شوشاري، صلاح الدين، (2005)، **الوافي في شرح قانون أصول المحاكمات المدنية**، دار المناهج، عمان، ص14.

([3]) الزعبي، عوض، (2010)، **المدخل إلى علم القانون**، مكتبة الجامعة بالشارقة، وإثراء بالأردن، ط1، ص271.

2006/12/17 وصادق عليه المستدعى ضده الثاني مدير دائرة المختبرات والطب الشرعي في مستشفى الجامعة الأردنية بتاريخ 2007/1/8 وتبلغه المستدعي بالذات بتاريخ 2007/3/19 وتقدم بدعواه بتاريخ 2007/6/21 فتكون مقدمة بعد فوات الميعاد القانوني المنصوص عليه في المادة (12/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 وتغدو الدعوى فيما يتعلق بهذا القرار مستوجبة الرد شكلاً .[(1)]

والتبليغ ليس له شكل خاص، المهم في ذلك أن يصل القرار إلى علم الأفراد بوسيلة مؤكدة[(2)]، إلا إذا نص القانون على طريقة معينة فعلى الإدارة أن تلتزم بهذه الطريقة، وإلا فالإدارة لها الحرية في اختيار الطريقة المناسبة لتبليغ المعنى، فقد يكون عن طريق شخص، أو بالبريد، أو بالفاكس.

وقد نصت العديد من التشريعات الأردنية على وسائل عدة للتبليغ نذكر منها على سبيل المثال:

- المادة (6) من قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 24 لسنة 1988: [(3)] "1- كل تبليغ يكون بواسطة المحضرين ما لم ينص القانون على خلاف ذلك... 3- يجوز إجراء تبليغ الأوراق القضائية بواسطة شركة خاصة".
- المادة (22) من قانون الاستثمار المؤقت رقم 68 لسنة 2003[(1)] "ب- على الجهة الرسمية تبليغ طالب الترخيص بقرارها الذي تصدره... خلال مدة لا تزيد عن سبعة أيام من تاريخ إصداره...".

([1])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2007/281 (هيئة خماسية) تاريخ 2007/10/30، منشورات مركز عدالة

([2]) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص563.

(3)قانون أصول المحاكمات المدنية منشور على الصفحة 735 من عدد الجريدة الرسمية رقم 3545 الصادر بتاريخ 1988/04/2م. وفي صيغته المعدلة بموجب القانون رقم 14 لسنة 2001 المنشور على الصفحة 1252 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4480 الصادر بتاريخ 2001/03/18م. والقانون المعدل رقم (26) لسنة 2002م المنشور على الصفحة 2066 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4547 الصادر بتاريخ 2002/05/16م، والقانون المعدل رقم (20) لسنة 2005 والمنشور على الصفحة 3926 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4720 الصادر بتاريخ 2005/9/15، والمعدل بالقانون رقم (16) لسنة 2006، المنشور على الصفحة 752 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4751 الصادر بتاريخ 2006/3/16.

- هذا وتنص الفقرة الأولى من المادة السابعة من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقـم (24) لسنة 1988 وتعديلاته على أنه "يتم تبليغ الأوراق القضائية بتسليم نسخة منها إلى المطلوب تبليغـه أينما وجد ما لم يرد نص بخلاف ذلك"[(2)].

- فالأصل أن يتم تبليغ الأوراق القضائية إلى الشخص المطلوب تبليغه بالذات، وذلك عن طريق تسليمه صورة عن الورقة المراد تبليغها في أي مكان [(3)]. وهذه هي الطريقة المثلى التي تضـمن وصـول الورقة إلى علم المراد تبليغه علماً يقينياً [(4)].

- كذلك، قضت محكمة التمييز الأردنية في أحد أحكامها بأنه "يعتبر تبليغ الأوراق القضائية بتسليم نسخة منها إلى المطلوب تبليغه هو تبليغ قانوني يتفق وقانون أصول المحاكمات المدنية. ومن ذلـك تبليـغ المدعى عليه في مكان إقامته وليس في مكان عمله"[(5)].

- أما اجتهادي المتواضع لتعريف التبليغ، هو "بارة عن طريقة قانونية رسمها المشرع بقصـد إيصـال أوراق قضائية إلى شخص آخر ليتمكن من الاطلاع عليها وتسليمه نسخة عنها وذلك لبدء السير فـي إجراءات الدعوى تحقيقاً لمبدأ المواجهة ويتم هذا الإجراء بواسطة موظف رسمي هو المحضر".

---

(1)قانون الاستثمار المؤقت القانون منشور على الصفحة 3238 من عدد الجريدة الرسمية رقم 4606 تاريخ 2003/6/16.

([2])ويقابل هذا النص المادة العاشرة من قانون المرافعات المصري والتي تنص على أنه "تسلم الأوراق المطلوب إعلانها إلى الشخص نفسه أو في موطنه ويجوز تسليمها في الموطن المختار في الأحوال التي بينها القانون".

([3]) ابو الوفا، احمد، (1980)، **المرافعات المدنية والتجارية**، ط13، منشاة المعارف بالإسكندرية، ص76.

([4]) الكيلاني، محمود، (2002)، **شرح قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني وتعديلاتـه**، دار وائـل للنشـر، عمـان، ص33.

([5]) قرار محكمة التمييز الاردنية رقم 99/642، لسنة 1999، منشورات مركز عدالة.

أما التشريعات المصرية، فعلى سبيل المثال تنص المادة (294) من قانون المرافعات على أنــه: "يكون إعلام الملزم بالكفالة إما على يد محضر بورقة مستقلة، وإما ضمن إعلان السند التنفيذي أو ورقة التكليف بالوفاء".

إذن القاعدة العامة في توصيل العلم بالقرارات الإدارية هي التبليغ، فإذا ما تعذر ذلك أو اســتحال فلا بد من النشر، لأن العلم الناتج عن التبليغ هو علم حقيقي بخلاف العلم الذي يتأتى عن طريق النشر فهو علم افتراضي وليس له قوة الإعلان.

ومن خلال الإطلاع على التشريعات المتعلقة بالتبليغات يتبين لنا أن التبليغ يتم عن طريق الإرسال أو الاستلام، وقد يكون شفوياً.

حيث اننا نقوم بتقسيم هذا المطلب الى اربعة فروع نتناول في الفرع الاول التبليغ عــن طريــق الارسال والفرع الثاني نخصصه للتبليغ عن طريق الاستلام ونتناول في الفرع الثالث منه التبليغ الشفهي واما الفرع الرابع فاننا نوضح فيه اثبات التبليغ.

الفرع الاول

التبليغ عن طريق الإرسال

التبليغ بطريق الإرسال يتم بإبلاغ صاحب الشأن شخصياً بالقرار الذي يتعلق به، ويتم ذلك بإرسال كتاب مسجل (بعلم الوصول) عن طريق البريد إلى صاحب العلاقة شخصياً، أو بطريقة تضمن الوصول

إليه شخصياً حتى يتمكن من معرفة القرار الخاص به. وبهذه الطريقة أقرها مجلس الدولة الفرنسي بقوله "إشعار البريد المتعلق باستلام خطاب موصى عليه يعتبر قرينة على الإعلان حتى يثبت العكس..." (1).

والمحكمة الإدارية العليا المصرية أجازت الإعلان عن طريق البريد، عندما قضت بأن "القاعدة أن الإعلان لا يخضع لشكليات معينة يتعين سلوكها، فقد يتم عن طريق محضر أو عن طريق خطاب بعلم الوصول"(2).

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية، حيث قضت بأن: "ميعاد الطعن بالقرار الإداري ستون يوماً من تاريخ تبليغه أو نشره في الجريدة الرسمية أو بأي طريقة أخرى يقضي التشريع بتبليغ ذوي الشأن بها إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ"(3).

وبالرغم من أن هذه الطريقة أقرها المشرع وطبقها وأكدها القضاء فإن هناك من ينتقدها بأنها تتضمن إضرار بالموجه إليه، لأن عمال البريد قد يكونون غير دقيقين ويسلمون الخطابات لغير المعنيين، وإن وصلت فإنها قد تصل في الوقت غير المناسب، لأنها قد تسلم لأناس لا يقدرون مسؤولية التوصيل في الوقت المناسب ويجهلون الآثار المترتبة على ذلك، كما لو سلم الخطاب لبواب المنزل مثلاً. (والحقيقة إرسال القرار الإداري بالبريد يعد قرينة على العلم به، ولكنه لا يؤدي إلى وصول العلم الحقيقي لصاحب الشأن، في الوقت الذي يقصد بالإعلان وصول العلم بالقرار وليس مجرد افتراض العلم به. وهذا العلم

---

(1) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص563.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 588 لسنة 7 ق: مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة، ص1045.

(3) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2011/214، (هيئة خماسية) تاريخ 2011/6/6، منشورات مركز عدالة.

الحقيقي هو الذي يبرر الاحتجاج بالقرار الإداري الذي يجب أن يكون العلم بالقرار حقيقياً، وهذا لن يتأتى إلا إذا وصل العلم لصاحب الشأن على وجه اليقين). [1]

والحديث عن التبليغ عن طريق الإرسال – عدا عن البريد – يجرنا للحديث عن وسائل أخرى هي التبليغ عن طريق الفاكس والإذاعة والتلفزيون والوسائل الالكترونية الأخرى وقد نص على هذه الوسائل العديد من التشريعات سواء في مصر أو في الأردن فالمادة (221) من قانون سوق المال المصري رقم 95 لسنة 1992 نصت على: "... ويقصد بالإعلان التوجه للجمهور، بمواد أو منقولات يتم نشرها أو تداولها على أي نحو وفي أي مناسبة من خلال إحدى الوسائل السمعية أو البصرية المحلية أو الأجنبية المكتوب فيها أو المذاع أو المنقول بوسيلة الكترونية أو بأي وسيلة أخرى..".

ومن التشريعات الأردنية نصت المادة (11) من قانون تنظيم مهنة المحاسبة القانونية المؤقت رقم 73 لسنة 2003 على أنه: "يتم تبليغ الدعوى لاجتماعات الهيئة العامة بإرسالها بالبريد المسجل قبل واحد وعشرين يوماً على الأقل من موعد الاجتماع ويجوز تبليغ الدعوة بالوسائل الحديثة بما في ذلك الفاكس والبريد الالكتروني..." [2].

وكما قلنا عن الإرسال بالبريد فإن هذه الوسائل وإن كانت أسرع وأكثر دقة من البريد ولكنها لا تؤدي إلى العلم الحقيقي بل تعد قرينة على العلم، لأن الإعلان عن طريق الفاكس مثلاً قد لا يكون سليماً وقد يتسلمه غير المعني وما يقال عن الفاكس يقال عن الوسائل الالكترونية الأخرى والإذاعة والتلفزيون.

([1]) حلمي، محمود، المرجع السابق، ص324.

(2) قانون تنظيم مهنة المحاسبة القانونية المؤقت رقم 73 لسنة 2003 القانون المنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم 4606 تاريخ 2003/6/16، ص3262.

الفرع الثاني

التبليغ عن طريق الاستلام

تنص الفقرة الأولى من المادة السابعة من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني على أنه "يتم تبليغ الأوراق القضائية بتسليم نسخة منها إلى المطلوب تبيغه أينما وجد ما لم يرد نص بخلاف ذلك". ويقابل هذا نص المادة العاشرة من قانون المرافعات المصري والتي تنص على أنه "تسلم الأوراق المطلوب إعلانها إلى الشخص نفسه أو في موطنه ويجوز تسليمها في الموطن المختار في الأحوال التي بينها القانون".

فالأصل أن يتم تبليغ الأوراق القضائية إلى الشخص بالذات، وذلك عن طريق تسليمه صورة عن الورقة المراد تبليغها في أي مكان يجده المحضر فيه[1]. وهذه هي الطريقة المثلى التي تضمن وصول الورقة إلى علم المراد تبليغه علماً يقينياً[2].

وبهذا قضت محكمة التمييز الأردنية في أحد أحكامها بأنه "يعتبر تبليغ الأوراق القضائية بتسليم نسخة منها إلى المطلوب تبليغه أينما وجد هو تبليغ قانوني يتفق وقانون أصول المحاكمات المدنية. ومن ذلك تبليغ المدعى عليه في مكان إقامته وليس في مكان عمله"[3].

([1]) يجوز تسليم صورة الورقة إلى المراد تبليغه في الشارع العام، أو في المقهى أو في الموطن، أو في مكان العمل كما يصح تسليمه صورة الورقة ولو لم يكون له موطن معلوم في المملكة سواء كان موطنه في الخارج معلوماً أو مجهولاً. انظر ابو الوفا، أحمد، المرجع السابق، ص441.

([2]) الكيلاني، فاروق، (2002)، **شرح قانون اصول المحاكمات المدنية**، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ص62.

([3]) تمييز حقوق رقم 99/642، لسنة 1999، مجلة نقابة المحامين، ص 1409.

وفي حكم آخر لها جاء فيه "يستفاد من أحكام المادتين السابعة والثامنة من قانون أصول المحاكمات المدنية بأن على المحضر أن يسعى ويبذل الجهد لتبليغ المطلوب تبليغه بالذات أينما وجد في موطنه أولاً أو في محل عمله ثانياً. وإذا تعذر تبليغه بالذات يجري بواسطة أحد الأشخاص المبينين في المادة الثامنة"[1].

تقضي هذه الطريقة بانتقال موظف رسمي إلى موطن الموجه إليه القرار لإعلانه وتبليغه بتسليم الخطاب إليه لقاء توقيع صاحب الشأن على إشعار يثبت أنه استلم الخطاب.

وتبليغ القرار الإداري بهذه الطريقة يختلف عن تبليغ الإجراء القضائي في بعض الأحيان[2]، فالتبليغ القضائي يقصد به تكليف المعلن إليه بعمل ما على سبيل الطلب أو الوجوب، وفي هذا يختلف عن الإعلان الإداري، حيث الغرض منه هو العلم أو التبليغ لصاحب الشأن دون تكليفه بشيء.

وبهذا يجب أن يتم الإعلان إلى صاحب الشأن شخصياً، إلا في حالة واحدة، وهو ما قضت به المحكمة الإداية العليا "الإعلان هو الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى علم فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور... ويجب أن يوجه الإعلان إلى ذوي المصلحة شخصياً إذا كانوا كاملي الأهلية وإلى من ينوب عنهم إذا كانوا ناقصي الأهلية"[3]. كما قضت محكمة القضاء الإداري أيضاً بأن: "تظلم ناقص الأهلية من قرار متعلق به. لا أثر له في جريان ميعاد الطعن بالإلغاء في هذا القرار إذا

([1]) تمييز حقوق رقم 92/698، سنة 1994، المجموعة القضائية الكاملة، ص 182.

([2]) الجوهري، عبد العزيز، المرجع السابق، ص144.

([3]) حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1958/4/1، مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا، ص3، ص403.

تمسك وليه بذلك، فالعلم الذي يعتد به بالنسبة لميعاد الطعن بالإلغاء في هذا القرار هو علم الولي وليس علم ناقص الأهلية"[1].

ومما تجدر الإشارة إليه أن رفض صاحب الشأن المخاطب بالقرار الإداري استلام التبليغ لا يحول دون تمام الإعلان وصحته، أي أن رفض المخاطب بالقرار استلام التبليغ لا يمنع من اعتبار التبليغ قد تم صحيحاً، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن: "رفض التوقيع على المحضر الخاص بالإعلان لا يعني عدم حدوث الإعلان ولا يطيل ميعاد الطعن في القرار إذا كان صاحب الشأن قد تلقى إعلاناً بأمر الاعتقال وأنه بعد إخطاره بمحتوى الأمر رفض استلام الصورة المخصصة له كما رفض التوقيع على محضر الإعلان".

وفي حكم غير منشور لمحكمة استئناف عمان جاء فيه "إن رفض المدعى عليه التوقيع على مذكرة الدعوى، وعدم حضوره يبرر إجراء محاكمته وجاهياً اعتبارياً. وعليه فإن طعنه لعدم إعلام موكله بانسحابه غير مجد لأنه كان يتوجب عليه أن يحضر إلى المحكمة ويبدي أن له وكيلاً من أجل التبليغ أو أن يراجع الوكيل لمعرفة سبب دعوته. لأن دعوة المحكمة له لا تصدر عن عبث. وعليه فإن توجيه مذكرة الدعوة إليه في وقت لم يكن له وكيلاً للموافقة على انسحابه فإن رفض المستأنف التبليغ والحضور إلى المحكمة لا يستند إلى سبب قانوني يجيز له ذلك ويشكل تقصيراً منه"[2].

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم 2848 تاريخ 1965/6/6، مجموعة المبادئ، س9، ص594.

(2) قرار محكمة استئناف عمان رقم 2001/2247، تاريخ 2001/10/3.

الفرع الثالث

التبليغ الشفهي

أن إجراء التبليغ يجب أن يتم كتابة ولا يجوز إجراؤه شفاهة، ذلك أن التبليغ يترتب على إجرائه بدء ميعاد الطعن بالإلغاء في القرار الإداري، ومن ثم يجب على الإدارة إثبات تاريخ حدوثه وهو أمر يصعب إثباته في حالة إجراء التبليغ شفاهة ويترتب على ذلك أن يظل ميعاد الطعن في القرار مفتوحاً وهذا يؤدي إلى عدم استقرار الأوضاع الإدارية"[1].

فالتبليغ يجب أن يحتوي على المعلومات التي تسمح بالتحقق من مشروعيته، وعدم خضوع الإعلان لشكلية معينة، يجب أن لا يحرمه من مقومات التبليغ فيجب أن يظهر فيه اسم الجهة الصادرة عنها وأن يصدر الإعلان عن الموظف المختص وأن يوجه إلى صاحب المصلحة شخصياً وكل هذه الاعتبارات لا تتوافر في الإعلان إلا إذا كان كتابة[2].

ولقد استقر القضاء المصري على شروط الإعلان السليم بقولها "القاعدة أن الإعلان ... يتم عن طريق محضر أو عن طريق خطاب بعلم الوصول..." [3]. أما محكمة العدل العليا الأردنية فقضاؤها مستقر وثابت على أن العلم الذي يعتد به النشر والتبليغ والعلم اليقيني أو أي وسيلة نص عليها القانون "تسري مدة الطعن في القرارات الإدارية من تاريخ تبليغها أو من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية أو

---

(1) السناري، محمد عبد العال، (1981)، **نفاذ القرارات الإدارية**، رسالة دكتوراه جامعة عين شمس، القاهرة، ص107.

(2) وصفي، مصطفى كمال، (1987)، **أصول إجراءات القضاء الإداري**، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة ص224.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم 588 لسنة 7 قضائية، مجموعة المبادئ، ص1045.

بتبليغها لذوي الشأن بالطريقة التي يقضي التشريع بالعمل بتلك القرارات بتاريخ معين.." [1]. ولم تتعرض لموضوع التبليغ شفاهة أي لم تأخذ بهذا المبدأ إلا في حكم نادر ووحيد صدر عن محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا عام 1957: "إن تبليغ القرارات الإدارية قد يكون تحريراً كما يصح أن يكون شفهياً، وأن العلم بالقرار يقينياً يقوم مقام التبليغ"[2].

الفرع الرابع

إثبات التبليغ

يقع عبء إثبات حصول التبليغ على الإدارة وعليها أن تثبت تاريخ حصوله، وإلا تعذر تحديد الوقت الذي يبدأ فيه نفاذ القرار في مواجهة الأفراد، وبهذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: "عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ به المدة يقع على عاتق جهة الإدارة"[3]. كما قضت أيضاً في حكم آخر بأنه: "طالما كان القرار محل الطعن مترتباً على تحديد مركز قانوني متنازع عليه، فإن ميعاد الطعن على هذا القرار لا يبدأ إلا من تاريخ حسم النزاع على المركز القانوني الذي يرتبط القرار الإداري ارتباط النتيجة بالسبب[4].

([1]) قرار محكمة العدل العليا رقم 1994/398 تاريخ 1995/3/28، مجلة نقابة المحامين، 1995، ص3101.

([2])قرار محكمة العدل العليا رقم 1957/3، مجلة نقابة المحامين، 1975، ص323.

([3]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 201 لسنة 18 ق، مجموعة مبادئ الخمسة عشر عاماً، ج2، مبدأ رقم 265، ص1201.

([4]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1101 لسنة 34ق، 1993، مشار إليه في القرار الإداري الباطل والقرار الإداري المعدوم، مرجع سابق، ص310.

ومحكمة العدل العليا الأردنية لم تخرج عن هذا المبدأ فقضت: "إذا لم يثبت تاريخ تبليـغ القـرار المشكو منه للمستدعين فإن باب الطعن يبقى مفتوحاً لهم وتكون الدعوى مقدمة منهم خلال الميعاد"[1]. وفي حكم آخر تقول: "إذا لم يثبت وكيل المستدعي ضده نشر القرار المطعون فيه أو تبليغه للمستدعي أو علم به وبأسبابه علماً يقينياً فيكون الطعن لمجرد العلم وليس بعد الميعاد"[2].

إذن القاعدة العامة أن عبء الإثبات يقع على عاتق الإدارة والتبليغ لا يتطلب شكلية معينـة فـي إجرائه، لذلك ستجد الإدارة أحياناً بعض الصعوبات في إثبات حصوله الأمر الذي يدعو معـه القضـاء الإداري إلى قبول كل وسيلة تؤدي إلى إثبات حصول التبليغ، الأمر الذي جعل القضاء يقبل كل وسـيلة تؤدي إلى إثبات حصول التبليغ، لهذا فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بأن التوقيع على أصل القـرار يعـد دليلاً كافياً على إعلامه به، كما يعد وجود إيصال الخطاب المسجل قرينة على إرسال القرار بالبريد إلى المعلن إليه، وكذلك تأشيرة صاحب الشأن على الإعلان بما يفيد الإعلان يثبت الإعلان[3].

المطلب الثالث

العلم اليقيني

نظرية العلم اليقيني نظرية قضائية، لا تستند إلى نصوص تشريعية، وليست قاصرة على العلـم الحقيقي الواقعي الناتج عن غير الإعلان والنشر أي بالتنفيذ والإقرار، بل تنطبق علـى جميـع وسـائل

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 83/115، مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها عـدل عليـا خلال 35 سنة، إعداد الأستاذ موسى الأعرج، ج2، ص951.

([2]) قرار مححكمة العدل العليا رقم 84/150، المرجع السابق، ص1007.

([3]) وصفي، مصطفى كمال، المرجع السابق، ص227.

العلم[1]. وقد وضع القضاء شروطاً لتطبيق هذه النظرية، لذا سنبين شروط تطبيقها ووضعها في القضاء الفرنسي والمصري والأردني.

وبهذا قضت محكمة العدل العليا انه من المتعارف عليه فقهاً وقضاء وما جرى عليه قضاء محكمة العدل العليا أن العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ.[2]

ويقسم هذا المطلب الى اربعة فروع نتناول في الفرع الاول شروط تطبيق نظرية العلم اليقيني ومن ثم نتناول في الفرع الثاني موقف القضاء من نظرية العلم اليقيني وبعد ذلك نخصص الفرع الثالث لاثبات العلم اليقيني واما الفرع الرابع فاننا نوضح فيه نظرية العلم اليقيني.

الفرع الاول

شروط تطبيق نظرية العلم اليقيني

1- أن يحصل العلم بغير طرق النشر أو التبليغ:

يحصل العلم بغير طرق النشر أو التبليغ عندما تتراخى الإدارة عن نشر القرار أو تبليغه أو عندما لا تقوم بنشره أو تبليغه مطلقاً. وفي هذه الحالة يحصل العلم – عن غير طريق الإدارة – بالصدفة أو علم به عن طريق شخص آخر، أو تتخذ الإدارة إجراءات لتنفيذ القرار قبل تبليغ صاحب الشأن، ففي مثل تلك الحالات يتحقق علم صاحب الشأن، ولكن هذا العلم لا يكون علماً يقينياً إلا إذا ظهر دليل أو وقعت أو

([1])وصفي، مصطفى كمال، المرجع السابق، ص206.

([2]) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2010/122 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/6/30، منشورات مركز عدالة.

ظهرت قرينة تدل على علمه بالقرار، كأن يتقدم صاحب الشأن بتظلم إداري ضد القـرار أو أن يلتحـق الموظف بمركز عمله المنقول إليه أو يستلم موظف راتبه ناقصاً بعد صدور قرار الحسم من راتبه[1].

وبهذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن: "يثبت العلم اليقيني الشامل للقرار الإداري من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينة وللقضـاء الإداري فـي رقابتـه القانونية التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة وتقدير الأثر الذي يمكن أن ترتبه عليهـا من حيث كفاية العلم أو تصوره، وذلك حسبما تثبته من أوراق الدعوى وظروف الحال"[2]. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: "يعد علماً يقينياً بالقرار الإداري تقديم المستدعي استدعاء إلى نقيب المحـامين يطلب فيه إعادة النظر في قرار شطب اسمه من سجل المحامين المتدربين"[3].

2- أن يكون العلم يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً:

استقرت أحكام القضاء الإداري على الأخذ بنظرية العلم اليقيني وحدد شروط الأخذ بها وهـي أن لا يكون العلم ظنياً ولا افتراضياً، بل يجب أن يكون علماً حقيقياً، فإذا توافرت هذه الشروط يقـوم العلـم اليقيني مقام النشر والإعلان في جريان ميعاد الطعن، وأحكام القضاء الإداري – سـواء فـي مصـر أو الأردن- غزيرة ومتواترة، فمحكمة القضاء الإداري جرى قضاؤها منذ نشأتها على هذ حيث تقول "ميعاد الستين يوماً المقررة لطلب إلغاء القرارات الإدارية يبدأ من تاريخ إخطار ذوي الشأن بهـذه القـرارات، وذلك إما بإعلامهم بها أو بالنشر عنها بإحدى طرق النشر المقررة في القانون ويستثنى من هذه الحالة ما إذا قام الدليل على علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه ومحتوياته علماً نافياً للجهالـة أو أن الجهـة

([1]) علي، إبراهيم محمد، (1995)، **القانون الإداري**، دار النهضة، القاهرة، ص328.

([2]) المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1113 لسنة 7 ق، جلسة 1965/2/7، المجموعة، السنة 10، ص618.

([3]) قرار محكمة العدل العليا رقم 51، 93، مجلة نقابة المحامين، 1993، ص1176.

الإدارية قامت بتنفيذه وأحيط علماً بهذا التنفيذ، فيبدأ سريان ميعاد الطعن في هاتين الحالتين من تاريخ ثبوت العلم في الحالة الأولى ومن تاريخ وقوع التنفيذ في الحالة الثانية..." (1).

وقضت محكمة العدل العليا الاردنية انه من المتفق عليه فقهاً وقضاءً وما جرى عليه قضاء محكمة التمييز أن العلم اليقيني يقوم مقام التبليغ لغاية سريان مدة الطعن المحددة في المادة (12) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12 لسنة 1992) وعليه فإن هذه الدعوى تغدو مقدمة خارج مدة الستين يوماً المنصوص عليها المادة المذكورة ، ويكون هذا الدفع وارداً على الدعوى مما يستوجب ردّها شكلاً.(2)

يقوم العلم اليقيني مقام التبليغ على ما استقر عليه اجتهاد محكمة العدل العليا وحيث أن مدة الطعن في هذه القرارات على ما نصت عليه المادة (95) من قانون تنظيم أعمال التأمين رقم (33) لسنة 1999 وتعديلاته هي ثلاثون يوماً من تاريخ التبليغ فتكون الدعوى مقدمة بعد مضي المدة القانونية بالنسبة للقرارات المشكو منها الثلاثة الأولى ويكون الدفع وارداً عليها . ومن الرجوع لوكالة وكيل المستدعية في هذه الدعوى نجد أنها مؤرخة في 2009/12/31 أي أن المستدعية تعلم علماً يقينياً قاطعاً بصدور هذا القرار كحد أدنى متيقن منذ ذلك التاريخ وحيث أنها تقدمت بالدعوى الماثلة في 2010/2/1 وحيث أن مدة الطعن في هذا القرار هي ثلاثون يوماً من تاريخ التبليغ على ما نصت عليه المادة (95) من ذات القانون فتكون الدعوى مقدمة في اليوم الثاني والثلاثون من تاريخ العلم اليقيني به .(3)

وأحكام محكمة العدل العليا الأردنية أيضاً مستقرة ومتواترة في هذا الشأن فقضت بحكم حديث لها: "العلم بقرار مجلس نقابة المحامين المطعون فيه يقضي أن يكون يقينياً لا افتراضياً كما يفترض أن يشمل

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 223 لسنة 1ق، 1948/1/14، المجموعة، ص366.

(2)قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2010/78 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/5/11، منشورات مركز عدالة.

(3)قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2010/45 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/5/31، منشورات مركز عدالة.

العلم مضمون القرار، وأن يثبت هذا العلم بتاريخ محدد حتى يمكن حساب الميعاد"[1]. وفي نفس المعنى تقول: "إذا لم يرد في الملف ما يفيد بأن المستدعي علم بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً فيكون الدفع بأن الدعوى مستوجبة الرد شكلاً غير وارد"[2].

إذن فقضاء محكمة العدل العليا مستقر على أن العلم اليقيني بالقرار الإداري يسد مسد التبليغ والنشر متى كان هذا العلم قاطعاً في معرفة الطاعن بالقرار ومضمونه[3].

3- أن يكون العلم اليقيني منصباً على جميع عناصر القرار الإداري:

يجب أن يكون العلم شاملاً لجميع عناصر القرار الإداري وهي الإدارة والمحل والسبب، فمن حيث الإدارة، يجب أن يتبين مصدر القرار والشكل الجوهري الذي اتخذ في إصداره، وتاريخ القرار، ومن حيث المحل – وهو نقل الفرد من مركزه القديم إلى مركزه الجديد – فيجب بيان ذلك بعناصره. ومن حيث السبب، يجب بيان المناسبة التي من أجلها صدر القرار، فإن كان القرار مما يجب تسبيبه وجب بيان السبب في اتخاذه[4].

أما على المستوى القضائي، فقد قررت المحكمة الإدارية العليا بأن: "قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن العلم اليقيني الذي بدأ فيه سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء هو العلم بالقرار وبكافة عناصره علماً يمكن الطاعن من تحديد مركزه القانوني بالنسبة للقرار المطعون فيه، ومن ثم يحدد الطريق للطعن فيه"[5].

([1])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم رقم 2002/223، مجلة نقابة المحامين، الأعداد 1، 2، 3، لعام 2003، ص115.

([2])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم رقم 2002/126، مجلة نقابة المحامين، الأعداد 1، 2، 3، لعام 2003، ص115.

([3])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم رقم 93/314، مجلة نقابة المحامين، 1994، ص41.

([4]) وصفي، مصطفى كمال، المرجع السابق، ص208.

([5]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2636 لسنة 33 ق، 1988/3/8، المجموعة، السنة 33، ج2، بند 170، ص1067.

ومحكمة العدل العليا الأردنية أكدت هذا في أكثر من مناسبة فقررت "العلم بالقرار... يقضـــي أن يكون يقينياً لا افتراضياً، كما يفترض أن يشمل العلم مضمون القرار وأن يثبت هذا العلم بتـــاريخ محـــدد حتى يمكن حساب الميعاد"[1]. وفي مناسبة أخرى قضت: "إن العلم بالقرار الإداري يســد مســد التبليــغ والنشر متى كان هذا العلم قاطعاً في معرفة الطاعن بالقرار ومضمونه"[2].

من خلال عرض هذه الأحكام يتبين لنا أن القضاء الإداري في مصر والأردن استقر على الأخذ بنظرية العلم اليقيني. ويحمد على مسلكه حين اشترط في هذا العلم أن يكون يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً، وأن يكون هذا العلم شاملاً لجميع العناصر التي تمكن صاحب الشأن من أن يبين مركزه القانوني بالنسبة للقرار المطعون فيه، ويحدد على إثر ذلك طرق الطعن فيه.

4- أن يكون العلم شاملاً لجميع عناصر المركز القانوني الجديد:

يجب أن يكون العلم شاملاً لجميع العناصر المبينة للمركز القانوني، ويجعل صاحب الشـــأن فـــي حالة تسمح له بالإلمام بكل ما يجب معرفته حتى يستطيع تبين حقيقة أمره بالنسبة للقرار، ويمكنـــه مـــن تعرف مواطن العين إذا كان لذلك وجه[3]. فالمركز القانوني تنشئه الإدارة طبقاً لقاعدة تنظيميـــة معينـــة تترتب عليها مزايا وتكاليف واستحقاقات معينة، وذلك كله مما يجب أن يعلمه الفرد من القرار الصادر في حقه الذي يمسه. فيجب أن يكون القرار المنشئ للمركز القانوني قد صدر تطبيقاً للقاعدة التي يخضع لهـــا الفرد في مركزه القديم، كموظف يرقى من درجة إلى درجة فإذا كان القرار يؤدي إلى تدرج معين بـــين

([1])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2008/3 (هيئة خماسية) تاريخ 2008/3/6، منشورات مركز عدالة

([2])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2010/122 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/6/30، منشورات مركز عدالة

([3]) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن 1951/6/3، المجموعة، س5، ص1067.

القرناء – كأسبقيات الطلبات للترخيص أو أقدميات الموظفين – فيتطلب العلم أن يحمل القرار ما يدل على ترتيبه كرقم الطلب بالنسبة للأسبقيات، أو بيان أن الحركة قد قامت على أساس الأقدمية[1].

وكذلك يجب معرفة وقت نفاذ القرار، فإن لم يحدد وقت سابق أو لاحق حمل على تاريخ صدوره، فإن تبين غيره لم يحتج به على الفرد ولا يعتبر علمه في هذا الخصوص متكاملاً إلا من وقت ما تبينت له حقيقته، وفي هذا الصدد قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن "قيام المدعي بالعمل بإدارة شؤون العاملين لا ينهض دليلاً على علمه بقرار تخطيه في الترقية بالاختيار[2]. كما قضت أيضاً "بعدم سريان ميعاد الطعن بالإلغاء في مواجهة من لم يعلم بواقعه جوهرية لا يمكن تبين حقيقة مركزه إلا نتيجة العلم بها[3].

ولا يعد المدعي عالماً بمركزه القانوني علماً شاملاً، إذا كان هناك خفاء أو منازعة في تسوية حالته في أقدميته، أو تراخت الإدارة في تسوية حالته بدون موجب، أو كان رافعاً دعواه بالطعن في قرارات إدارية معينة، فمنذ أن يصدر الحكم لصالحه بتسوية حالته أو تجري الإدارة هذه التسوية طوعاً بعد تراخٍ أو يصدر الحكم لصالحه بإلغاء القرارات الإدارية المطعون فيها، يتحدد مركزه القانوني[4] فإذا كان قد تظلم من القرار المطعون فيه فيفرض علمه في هذه الحالة من تاريخ التظلم. وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه "طالما كان القرار محل الطعن مترتباً على تحديد مركز قانوني

([1]) وصفي، مصطفى كمال، المرجع السابق، ص210.

([2]) الطعن رقم 319 لسنة 16ق، جلسة 1975/1/19، مجموعة مبادئ الخمسة عشر عاماً، 1980/1965، الجزء الثاني، مبدأ 276، ص1208.

([3]) الطعن رقم 234 لسنة 9ق، جلسة 1966/11120، المجموعة السابقة، الجزء الثاني، مبدأ 277، ص1208.

([4]) وصفي، مصطفى كمال، المرجع السابق، ص210.

متنازع عليه فإن ميعاد الطعن على هذا القرار لا يبدأ إلا من تاريخ حسم النزاع على المركـــز القـــانوني الذي يرتبط به القرار الإداري ارتباط النتيجة بالسبب"[1].

5- أن يسمح العلم بتحديد طريق الطعن:

يجب أن يبين العلم اليقيني طبيعة تصرف الإدارة فيما إذا كان هذا التصرف يعد قـــراراً إداريـــاً يجوز الطعن فيه بالإلغاء أو مجرد إجراء من الإجراءات الداخلية، فمجرد نعت الإدارة لعملها بالقرار لا يعني أنه من القرارات الإدارية، بل لابد وأن يؤثر في المراكز القانونية لذوي الشأن[2]. هذا وقـــد نفـــت المحكمة الإدارية العليا عن قرارات تقدير قيم مخالفات البناء صفة القرار الإداري لعدم تأثيره في مركز قانوني معين بالمعنى المستوجب لقيام القرار الإداري[3].

وكذلك لا يكون العلم كافياً لسريان ميعاد الطعن إذا لم يتبين من القرار أنه تمهيدي أو إنشـــائي أو تنفيذي، لأنه لا يسمح بتحديد طريق الطعن، ومثاله أن تخطر الإدارة المتعاقد معها بأن يدفع مبلغـــاً مـــن المال دون بيان سببه، أهو تامين مطلوب للتمهيد لعمل معين، أم هو غرامة وقعت عليه. وأخيراً يجب ذكر مصدر القرار أو القاعدة التي استند إليها لأن ذلك يؤدي إلى خفاء جهة الاختصاص بالطعن أهو القضـــاء الإداري – إن كان مصدره إدارياً – أم هو القضاء المدني – إن كان مصدره جهة خاصة – كما يـــؤدي إلى خفاء أوجه الطعن الممكن الاستناد إليها[4].

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1101 لسنة 34ق، جلسة 1993/12/7، سابق الإشارة إليه.

([2]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 9997 لسنة 35ق، جلسة 1987/12/12، المجموعة السـنة 27، بند12، ص92.

([3]) طعن رقم 1547 لسنة 34ق، 1990/12/29، الموسـوعة الإداريــة الحديثــة، 1993/1985، ج35، قاعــدة 306، ص913.

([4]) وصفي، مصطفى كمال، المرجع السابق، ص212.

الفرع الثاني

موقف القضاء من نظرية العلم اليقيني

أخذت محكمة العدل العليا الاردنية بنظرية العلم اليقيني بصورة شاملة واشترطت أن يكون هذا العلم علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً، بحيث يقوم مقام التبليغ أو الإعلان.

ولا يكاد يخلو حكم من أحكام محكمة العدل العليا يتعرض لموضوع سريان ميعاد الطعن في القرارات الإدارية إلا ويؤكد أن العلم اليقيني الذي يحصل عليه صاحب الشأن يقوم مقام النشر والإعلان، وبالتالي يحسب من تاريخه ميعاد سريان هذا الميعاد.

وتستهل المحكمة أحكامها دائماً بالعبارة التي تؤكد أن: "العلم اليقيني بالقرار الإداري يسد مسد التبليغ والنشر ..."[1] ومن أوضح أحكاماً وأقدمها نسبياً حكمها الصادر عام 1964 الذي تقول فيه: "استقر القضاء على أن علم صاحب الشأن بالقرارات الإدارية ولكنها وسيلة للعلم فقط، فإن تحقق العلم من غير طريقهما يؤدي إلى بدء سريان المدة"[2].

غير أن محكمة العدل العليا اشترطت لكي يعتد بالعلم الذي يقوم مقام التبليغ والنشر أن يكون علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً[3]، وأن يكون علماً يقينياً بفحواه وأسبابه وعلته[4]، لذلك لا يشكل علماً يقينياً بالقرار المشكو منه لأن العلم اليقيني الذي يسد مسد التبليغ هو العلم بفحوى القرار ومضمونه.." [5].

([1]) حكم محكمة العدل العليا رقم 93/314، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، 1994/1993، القسم الثالث، إعداد المكتب الغني، ص1073، ص1073، والحكم رقم 96/53، المرجع السابق، ص1153.

([2]) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 64/13، المبادئ القانونية لمحكمة التمييز بصفتها عدل عليا، 1987/1953.

([3]) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2010/364 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/12/29، منشورات مركز عدالة

([4]) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2010/271 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/12/16، منشورات مركز عدالة

([5]) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2010/221 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/9/15، منشورات مركز عدالة

وقررت أيضاً: "إن مراجعات المستدعي للدوائر الرسمية وما قدمه من تظلمات كانت قبل صدور القــرار الطعن، وبالتالي فلا تعتبر هذه المراجعات دليلاً على العلم اليقيني بالقرار المطعون فيه.." [1].

وفي المقابل اعتبرت محكمة العدل العليا أن قيام صاحب الشأن بتنفيذ القرار قربته على علمه علماً يقينياً بالقرار: "بما أن المستدعي يعلم بالقرار المشكو منه علماً يقينياً قاطعاً لا ظنياً ولا افتراضياً بدليل نفذ مضمونه فإن تقديمه الدعوى للطعن بعد فوات المدة القانونية"[2].

ويختلف موقف القضاء المصري عن موقف مجلس الدولة الفرنسي، فيما يتعلق بتطــور نظريـــة العلم اليقيني، ففي حين طبق مجلس الدولة الفرنسي النظرية على إطلاقها بعد ظهورها ثم عاد وحدد نطاق تطبيقها على حالات محددة ثم انتهى به الأمر إلى إقراره فكرة العلم شبه الرسمي بدلاً من العلم اليقينـــي. نجد أن مجلس الدولة المصري ما زال يأخذ بهذه النظرية ويطبقها بصورة شاملة، غير أنه قيدها بشروط تضمن الاحتفاظ بمصالح الأفراد بحيث لا يسري القرار في مواجهتهم إلا وهم يعلمون به علـــى ســـبيل اليقين، كما لو كان قد أعلن إليهم[3].

وقد حددت محكمة القضاء الإداري منذ نشأتها نطاق تطبيق النظرية، حيث قررت: "ميعاد الستين يوماً المقررة لطلب إلغاء القرارات الإدارية.. يبدأ من تاريخ إخطار ذوي الشأن بهذه القرارات، وذلك إما بإعلامهم بها أو بالنشر عنها بإحدى طرق النشر المقررة في القانون.. ويستثنى من هذه الحالة ما إذا قام الدليل على علم صاحب الشأن بالقرار المطعون فيه ومحتوياته علماً نافياً للجهالة أو أن الجهة الإداريـــة

([1]) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2010/122 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/6/30، منشورات مركز عدالة

([2]) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2007/203 (هيئة خماسية) تاريخ 2007/6/21، منشورات مركز عدالة

([3]) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، جلسة 6 ديسمبر 1953، المجموعة، س8، ص191.

قامت بتنفيذه وأحيط علماً بهذا التنفيذ، فيبدأ سريان ميعاد الطعن في هاتين الحالتين من تاريخ ثبوت العلم في الحالة الأولى ومن تاريخ وقوع التنفيذ في الحالة الثانية"[1].

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا القضاء بقولها: "استقر قضاء هذه المحكمة على أن القرارات التنظيمية العامة هي التي يسري ميعاد الطعن فيها من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، أما القرارات الفردية التي تمس مراكز قانونية ذاتية فيسري ميعاد الطعن فيها من تاريخ إعلانها إلى صاحب الشأن، ويقوم مقام النشر والإعلان تحقق علم صاحب الشأن به (القرار) علماً يقينياً لا ظنياً"[2]. وفي حكم آخر حددت المحكمة شروط تطبيق النظرية "... أما العلم الذي يقوم مقام الإعلان فيجب أن يكون علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً وأن يكون شاملاً لجميع العناصر التي يمكن لصاحب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار، ويستطيع أن يحدد - على مقتضى ذلك - طريقه في الطعن فيه ولا يمكن أن يحسب الميعاد في حقه إلا من اليوم الذي يثبت فيه قيام هذا العلم اليقيني الشامل على النحو السالف إيضاحه.." [3].

([1]) حكمها في القضية رقم 223 لسنة 1ق، 1948/1/14، المجموعة، ص366.

([2]) حكمها في الطعن رقم 2810 لسنة 36 ق، 1992/11/20، الموسوعة الإدارية الحديثة، 1985، 1993، ج35، قاعدة رقم 217، ص941.

([3]) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1113 لسنة 7 ق، جلسة 1965/2/7، س10، ص618.

الفرع الثالث

إثبات العلم اليقيني

يثبت العلم اليقيني من أية واقعة أو قرينة تفيد حصوله دون التقيد في ذلك بوسيلة إثبات معينـــة، وهذا العلم قد يستخلص مع الوضع ما يؤيد توافره ويقطع بحصوله(1)، ومتى قام الــدليل القــاطع وفقــاً لمقتضيات ظروف النزاع وطبيعته على علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقينياً لا ظنيــاً ولا افتراضــياً، بحيث يكون شاملاً لجميع محتوياته، بدأ ميعاد الطعن من تاريخ ثبوت هذا العلــم(2)، وتقــول المحكمــة الإدارية العليا المصرية بهذا الصدد: "وللقضاء الإداري في أعمال رقابته القانونية التحقق من قيام أو عدم قيام هذه القرينة أو تلك الواقعة وتقدير الأثر الذي يمكن ترتيبه عليها من حيث كفاية العلــم أو قصــوره، وذلك حسبما تتبين المحكمة من أوراق الدعوى وظروف الحال"(3).

وقد يستفاد العلم اليقيني بصورة قاطعة كتقديم صاحب الشأن تظلمه إلى الجهة الإدارية المختصة فلولا علمه بالقرار المتظلم منه ما قدم تظلمه(4).

وقضت محكمة العدل العليا الاردنية في قرار لها انه اذا صدر القــرار المشــكو منــه بتــاريخ 2007/11/28 بالاستغناء عن خدمة المستدعي اعتباراً من هذا التاريخ ، وتــم تســليمه نســخة كتــاب الاستغناء عن خدمته في الجامعة في التاريخ ذاته ، كما هو ثابت من كتاب رئيس شعبة الأمن في جامعة

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 116 لسنة 1ق، 1953/5/10، المجموعة، س7، ص1125.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الطعن رقم 743 لسنة 34 ق، في 1989/1/7، المجموعة، السنة 34، ج1، بند 63، ص413.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم 659، لسنة 18ق، 1976/11/23، المجموعة في 15 سنة، ج1، ص506.

(4) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2007/516 (هيئة خماسية) تاريخ 2008/3/17، منشورات مركز عدالة.

الطفيلة التقنية المؤرخ في 2007/11/28 ، فيكون المستدعي قد تبلغ القــرار المطعــون فيــه بتــاريخ 2007/11/28 . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فإنه وبافتراض أن المستدعي لم يتبلغ القرار بتــاريخ 2007/11/28 ، فطالما أنه انفك عن العمل في التاريخ المذكور تنفيذاً للقرار ، فيكون قد علم به علمــاً يقينياً بهذا التاريخ .وبما أن الفقه والقضاء الإداريين قد استقرا على أن العلم اليقيني بالقرار الإداري يقوم مقام التبليغ ،وبما أن الدعوى أقيمت بتاريخ 2008/2/7، فتكون قد أُقيمت بعد انقضاء مدة الستين يومــاً المنصوص عليها في المادة (12/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992، مما يتعين معه ردها شكلاً "[1].

ومحكمة العدل العليا الأردنية لم تخرج عن هذا فاستخلصت العلم اليقيني من أية واقعة أو قرينــة تفيد حصوله دون التقيد بوسيلة إثبات معينة، ومن أحكامها في هذا الصدد: اذا وجه وزير العدل الكتــاب إلى قاضي محكمة صلح الرويشد لإبلاغ المستدعي الذي يعمل مراسلاً في تلك المحكمة بقرار الاســتغناء عن خدماته اعتباراً من تاريخ 2008/2/1 ، وذلك في الوقت الذي كان فيه المذكور على رأس عملــه، فيكون المستدعي قد علم علماً يقينياً بهذا القرار بتاريخ 2008/2/11 . وبما أن العلم اليقينــي بــالقرار الإداري المشكو منه يقوم مقام التبليغ حسبما استقر على ذلك الفقه والقضاء الإداريان ، وبما أن الــدعوى أُقيمت بتاريخ 2008/4/14 ، فتكون قد أُقيمت بعد انقضاء مدة الستين يوماً المنصوص عليها في المــادة (12/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 ويتعين ردها شكلاً بالنسبة لهذا القرار "[2].

([1]) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2008/52 (هيئة خماسية) تاريخ 2008/6/5، منشورات مركز عدالة.

([2])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2008/148 (هيئة خماسية) تاريخ 2008/6/26، منشورات مركز عدالة.

وفي حكم آخر تقول: "اذا علمت المستدعية بالقرارات المطعون فيها في الدعوى الماثلة علماً يقينياً لا ظنياً ثابتاً ولا افتراضياً بتاريخ 2006/6/8، وهو تاريخ تقديم الدعوى السابقة رقم (2006/263). وقد جرى اجتهاد محكمة العدل العليا على أن العلم اليقيني بالقرار الإداري المطعون فيه يقوم مقام التبليغ ولما كان إقامة الدعوى أمام محكمة العدل العليا وهي المحكمة المختصة بإلغاء القرارات الإدارية المعيبة لا يقطع مدة الطعن، وأن المشرع حينما أعطى الحق للمستدعي الذي ردت دعواه لعدم الحضور بتقديم دعوى جديدة بموجب المادة (1/23) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 هو أن يقيمها ضمن مدة الطعن المتبقية إن وجدت، إذ أن المشرع بتقريره ميعاداً معيناً للطعن تصبح بعده القرارات الإدارية حصينة من الإلغاء وهدف من ذلك إلى مصلحة عليا هي استقرار القرارات الإدارية، وعدم تركها مستهدفة للطعن بدعوى الإلغاء أمداً مفتوحاً مما يشيع الفوضى والاضطراب في المحيط الإداري وهو الأمر الذي يحرص المشرع على تجنبه توخياً وحماية للمصلحة العامة، وعلى هذا الأساس فإن مراعاة هذا الميعاد يعد من النظام العام لا تملك المحكمة أي تغيير فيه، وأن عليها أن تراقبه بدقة وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى . وحيث أن المستدعية تقدمت بدعواها بتاريخ 2006/11/16 وإنها علمت بالقرارات المطعون فيها بتاريخ 2006/6/8 فتكون مقدمة بعد فوات المدة القانونية المنصوص عليها في المادة (12/أ) من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 ومستوجبة للرد شكلاً ."[1].

([1])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2006/531 (هيئة عامة) تاريخ 2006/12/18، منشورات مركز عدالة

الفرع الرابع

نظرية العلم اليقيني

يعتبر نفاذ القرار الاداري بحق الادارة بمجرد صدورة، ما لم يكن معلقًا على شرط أو مضافًا إلى أجل، وأساس ذلك هو علم أو افتراض علم الإدارة بقراراتها منذ صدورها، حيث يعتمد على العلم اليقيني في جميع أحكامه إذا ما توافر لدى صاحب المصلحة بخلاف الحال في قضاء مجلس الدولة الفرنسي الذي مازال حتى الآن يتردد بين الأخذ بهذه النظرية، ورفضها الأمر الذي جعل الفقه ينقسم على نفسه بين المطالبة بهجر هذه النظرية في حين يساندها البعض الآخر، فبين الإبقاء والإلغاء. (1) وقد وجه لنظرية العلم اليقيني عدة انتقادات نذكر منها:

1- من الصعب على الإدارة إثبات التاريخ الذي يتم فيه علم صاحب الشأن علماً يقينياً بالقرار الإداري الصادر في شأنه، وإن صعوبة إثبات العلم يترتب عليه أن يظل ميعاد الطعن في القرار الإداري مفتوحاً مما يؤدي إلى عدم استقرار المراكز القانونية(2).

ويرد البعض على هذا الانتقاد بأن القضاء الإداري خاصة مجلس الدولة المصري يطبق النظرية في حالة تنفيذ القرار الإداري وحالة الإقرار الصريح من صاحب الشأن، فقيام الإدارة بتنفيذ قراراتها في مواجهة الأفراد هي حالة لا تدع مجالاً للشك بعدم علمه بالقرار، وحالة الإقرار الصريح، كأن يرسل صاحب الشأن كتاباً للجهة الإدارية يبين علمه اليقيني الشامل لجميع عناصر القرار ومركزه القانوني أو

---

(1) تويجري، محمد فوزي، (2006)، **نظرية العلم اليقيني بالقرار الإداري**، مجلة الشريعة والقانون، القاهرة، ص 86.

(2) السناري، محمد عبد العال، (1981)، **نفاذ القرارات الإدارية**، رسالة دكتوراه، عين شمس، ص124.

تظلم من ذلك، فهذا بلا شك يدل على علمه اليقيني[1]. ومن تاريخ التنفيذ الفعلي أو العلم اليقيني يبدأ ميعاد الطعن في القرار، ولا صعوبة في إثبات هذا التاريخ، وفي حالة تظلم صاحب الشأن من القرار يتم إثبات العلم بالقرار من تاريخ رد الإدارة سواء كان هذا الرد صريحاً أو ضمنياً، وهذا يؤدي في النهايـــة إلـــى استقرار المراكز القانونية وغلق باب الطعن في القرار.

2- تقوم النظرية أساساً على علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقينياً يقوم مقام النشر أو الإعلان، وهذا من شأنه إهدار حقوق الأفراد وتعريض مصالحهم للخطر[2].

ويرد البعض على ذلك بأن وسيأتي النشر والإعلان ما هما إلا قرينة على العلم بـــالقرار ولـــيس العلم ذاته، وقد يحدث أن ينشر القرار أو يعلن ولا يعلم به بعض الأفراد، ومع ذلك فبمجـــرد النشـــر أو الإعلان تكون هناك قرينة على العلم بالقرار، ويحق للإدارة الاحتجاج به في الشأن على إثبات عدم علمه، وبالتالي نفي قرينة العلم بالقرار الإداري، وهذا يحدث عملاً في معظم الأحوال في حالة الإعـــلان عـــن طريق البريد، فقد يتراخى الموظف عن إرسال الخطابات إلى ذوي الشأن أو قد يهمل في ذلك، ثم يقـــوم بالتوقيع في دفتر تسليم الخطابات وكأنه قد أرسله فعلاً، وبذلك يعجز صاحب الشأن عن إثبات عدم إعلانه، ومع ذلك فالإدارة تعتبر أن القرار أعلن إليه، أما في حالة العلم اليقيني والذي يقوم مقام النشر أو الإعلان فإن القضاء الإداري يشترط أن يكون علماً يقينياً لا ظنياً، وبهذا يتوافر العلم لصاحب الشأن، وهـــذا مـــن شأنه حماية حقوق الأفراد والمحافظة على مصالحهم[3].

([1]) وصفي، مصطفى كمال، المرجع السابق، ص229.

([2]) السناري، محمد عبد العال، المرجع السابق، ص124.

([3]) عبد المجيد، محمد السيد، (2000)، **نفاذ القرارات الادارية**، رسالة دكتوراة غير منشورة، جامعة القاهرة، ص142.

3- النظرية شيدت على أساس القرائن. وأن العلم اليقيني يستبعد العلم عن طريق النشر أو الإعلان[1].

ويرد على ذلك بأنه إذا كانت نظرية العلم اليقيني شيدت على أساس القرائن فإن العلم عن طريق النشر أو الإعلان مبني أيضاً على أساس القرينة، فالنشر والإعلان ما هي إلا قرينة على العلم بـالقرار فالأمر لا يختلف بالحالتين[2].

4- إن تطبيق النظرية سوف يؤدي إلى غلق باب الطعن بالنسبة لمن علم بالقرار علماً يقينياً، وسيظل مفتوحاً لمن لم يعلم به حتى يتم نشر هذا القرار ويسلم المدافعون عن نظرية العلم اليقيني بهذا النقد، ومع ذلك يرون أن علم أحد الأفراد بالقرار وقيامه بالطعن فيه فإن ذلك سوف يكون من شأنه حث الإدارة على نشر القرار أو إعلانه لذوي الشأن، بل إن الطعن في القرار في هذه الحالة سيكون مدعاة لنشر القرار على وجهه الصحيح وتصويب ما اعتوره من أوجه الطعن، لأنه لا يجب أن يؤخذ من تراخي الإدارة عن عملية النشر أو الإعلان وسيلة لأن يظل القرار الإداري مهدد بالإلغاء طوال الحياة حيث ينبغي استقرار المراكز القانونية[3].

وبهذا فإنني أؤيد مسلك مجلس الدولة المصري ومحكمة العدل العليا الأردنية بأخذهما بنظرية العلم اليقيني، وهذا يتماشى مع المنطق السليم، وإلا الحل إذا قام أحد الأفراد بالطعن في قرار قامت الإدارة بتنفيذه في مواجهته دون أن ينشر هذا القرار أو يعلن، فهل يرفض القضاء قبول الطعن فيه ويظل باب الطعن مفتوحاً للأبد بالرغم من علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقينياً بحجة عدم نشر هذا القرار أو

([1]) السناري، محمد عبد العال، المرجع السابق، ص125.

([2]) عبد المجيد، محمد السيد، المرجع السابق، ص142.

([3])عبد المجيد، محمد السيد، المرجع السابق، ص143.

إعلانه؟ إن المنطق السليم يقضي بألا يظل القرار مهدداً بالطعن طيلة الحياة، فلا بد من تـوافر الحمايـة القانونية للقرار الإداري حماية للصالح العام واستقرار المراكز القانونية.

المبحث الثاني

كيفية تنفيذ القرارات الادارية

تتمتع الإدارة في مجال تنفيذ قراراتها الإدارية بامتياز التنفيذ المباشر الذي يتيح لها تنفيذ القرارات الإدارية التي تصدرها بنفسها، وتتمتع الإدارة بامتيازات وسلطات استثنائية في تنفيذ قراراتها، منها قرينة المشروعية، التي تفترض سلامة قراراتها الإدارية حتى يثبت العكس، وتمتع قراراتها بقوة الشيء المقرر وقابليته للتنفيذ، وهو ما يجعل الإدارة في مركز المدعى عليها باستمرار، ويفرض على الأفراد احتـرام القرارات الصادرة عنها.

ونحن في هذا المبحث نتناول مفهوم التنفيذ في مطلب أول وبعد ذلك نوضـح التنفيـذ الجبـري المباشر للقرار الإداري بواسطة الإدارة في مطلب ثاني ومن ثم المطلب الثالث سنتناول فيه تنفيذ القرارات الإدارية عن طريق القضاء.

المطلب الأول

مفهوم التنفيذ

إن لفظ (التنفيذ) من الألفاظ التي تختلف معانيها حسب المقام الذي ترد فيه، فالتنفيذ في اللغة: مصدر للفعل نَفَّذ، والنون والفاء والذال أصل صحيح يدل على قضاءٍ في أمرٍ وغيره[1]. يقال: نَفَذ السهم من الرمية نَفَاذاً ونُفُوذاً إذا خرق جوف الرمية وخرج طرفه من الشق الآخر[2]. والنَّفاذ: جواز الشيء والخلوص منه، ونَفَذ الأمر والقول: مضى، وأنفذ الأمر: قضاه [3] .

ومن هنا يفهم أن التنفيذ لغة: جعل الشيء يجاوز محله، ومن ذلك تنفيذ الحاكم للحكم إذا أخرجه إلى العمل حسب منطوقه [4]. ومنه تنفيذ القاضي أو صاحب السلطة لقرار أو حكم وإخضاع أطرافه له بالسريان عليهما.

والتنفيذ في المفهوم النظامي اختلف فيه الشراح تبعاً لاختلاف أوجه بحثهم للتنفيذ، والتنفيذ في القانون عموماً ومن ذلك القانون الإداري يقترب معناه كثيراً من المعنى اللغوي لكلمة (تنفيذ) أي: إتمام الشيء

---

(1) ابن فارس، احمد بن فارس بن زكريا أبو الحسين، (1979)، **معجم مقاييس اللغة**، تحقيق: عبد السلام محمد هارون دار الفكر 6 مجلدات، 458/5.

(2) ابن منظور، محمد بن مكرم بن على، أبو الفضل جمال الدين الأنصاري الرويفعى الإفريقى، (2008)، **لسان العرب**، دار المعارف ، المجلد6، 515/3.

(3) لبفيروزآبادي، ابو طاهر مجيد الدين محمد بن يعقوب بن محمد بن إبراهيم الشيرازي، (2005)، **القاموس المحيط**، تحقيق محمد نعيم العرقسوسي، المجلد 1، 676/1.

(4) مجمع اللغة العربية، (2004)، **المعجم الوسيط**، إصدار مجمع اللغة العربية بالقاهرة، الطبعة الثالثة، مكتبة الشروق الدولية، 939/2.

والخلاص منه، وهذا ما يجعل معنى التنفيذ في القانون هو: إعمال القواعد القانونية في الواقع العملي[1]. أو: احترام القانون أو العقد وإعمال ما يقضيان به من أوجه الأمر والنهي.

وعلى هذا فإن التنفيذ في أنظمة المرافعات يختص بالتنفيذ الإجباري دون التنفيذ الاختياري، وذلك عن طريق إعمال القواعد النظامية المقررة في هذا الشأن. وأما التنفيذ بصفة عامة، فالأرجح أن يقال: هو إعمال القواعد النظامية في الواقع العملي اختياراً أو جبراً [2] .

إن الوقوف على معنى تنفيذ القرار الإداري، باعتباره عملا انفراديا صادرا عن الإدارة يقتضي ربطه بالغاية التي تتوخاها السلطات الإدارية من هذا العمل، فطبيعة هذه الغاية هي التي تمكن من تحديد مدى الأهمية التي ينبغي إعطاؤها المسألة التنفيذ، ويظهر ذلك بوضوح من أن القرارات التي تتخذها السلطات الإدارية قد يكون موضوعها إما منع حقوق لصالح الأفراد وإما فرض التزامات عليهم.

ففي حالة الاعتراف بالحقوق فإن مسألة التنفيذ لا تطرح أي إشكال مادام أن الأمر يتعلق بالاستفادة التي يكون فيها المستفيد في موقع اختيار له أن ينفذ القرار الذي يمنحه الحق أو لا ينفذه، بمعنى أن التنفيذ يرجع لحسن إرادته، أما في الحالة التي يهدف فيها القرار الإداري إلى فرض التزامات على الأفراد، فإن التنفيذ يكون إلزاميا بالنسبة للمعنيين بهذه الالتزامات[3].

إن الإدارة وهي بصدد تنفيذ الأحكام الإدارية إنما تنفذ هذه الأحكام بموجب الالتزام الذي يقع على عاتقها، وإذا كان هذا الالتزام على الإدارة يعتمد على حسن نية الإدارة في تطبيق الأحكام القضائية

---

(1) راغب، وجدي، (1987)، **النظرية العامة للتنفيذ القضائي**، دار الفكر العربي ص5.

(2) هاشم، محمود محمود، (1989)، **إجراءات التقاضي والتنفيذ**، الناشر جامعة الملك سعود، ص225.

(3) كرامي، محمد، (2000)، **القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري**، مطبعة النجاح الجديدة الـدار البيضـاء، الطبعة الأولى، ص421.

وتنفيذها، فإن هناك أساساً نظامياً يحتم على الإدارة تنفيذ أحكام القضاء، وهذا الالتزام التزام عامٌ مضمونه: احترام الأحكام القضائية عموماً، حتى تلك الصادرة بين الأفراد، فتلتزم بتنفيذها متى طلب منها ذلك ولو بالقوة الجبرية إن لزم الأمر [1] .

وإذا كانت الإدارة ملتزمة بتنفيذ أحكام القضاء عموماً ـــ كما سبق ـــ فإن التزامها بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها أولى وأحرى؛ لأن الإدارة يجب أن تكون في موقف المنصف من نفسه، وأن تحقق العدل وتتحراه حتى ولو كان ضدها، لاسيما وأن الإدارة لا يمكن تنفيذ الأحكام القضائية ضدها جبراً، ولذا كان واجبها بتنفيذ تلك الأحكام أقوى وأخص من تنفيذ الأحكام عموماً، ولكن لا بد أن يكون لهذا الالتزام الخاص أساس يقوم عليه، وقد تعددت الأسس التي يرى شراح الأنظمة أنها تصلح كأساس لهذا الالتزام الخاص، ولكن أرجحها تلك التي تقوم على نظرية النص القانوني، من حيث إن القانون هو أساس الالتزام بالتنفيذ، وأن الحكم القضائي هو عنوان الحقيقة القانونية الملزمة، ومتى ما أصبح الحكم نهائياً، فإنه حينئذ يعد قاعدة قانونية واجبة الاتباع في النزاع الذي صدر بشأنه [2] ، إذ إن تنفيذ الأحكام يعد التزاماً يماثل الالتزام بتنفيذ القانون ذاته، وعدم التنفيذ للأحكام هو عدم تنفيذ للقانون أيضاً[3].

أما في الفقه الإسلامي فإن أساس التزام الإدارة بتنفيذ أحكام القضاء منطلق من التزامها بتطبيق الشريعة الإسلامية؛ لأن القضاء في حقيقته ما هو إلا تنفيذ لشرع الله تعالى، والدولة ممثلة بولي الأمر ملزمة بتطبيقه، وهذا أقوى التزام ممكن يعتمد عليه الحكم القضائي في تنفيذه، سواء كان صادراً ضد فرد

---

(1) والي، فتحي، (1981)، **التنفيذي الجبري وفقا لمجموعة المرافعات المدنية والتجارية وقـانون الحجـز الاداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص224.

(2) الجرف، طعيمة، المرجع السابق، ص27.

(3) عبد الواحد، حسني، (1984)، **تنفيذ الأحكام الإدارية**، دون دار النشر، ص42.

عادي أو ضد الدولة ذاتها، كما في حكم القاضي في عهد عمر بن عبدالعزيز ــ رحمه الله ــ عندما دخل الجيش سمرقند دون إنذار فرفع الأمر إلى عمر فأمر بأن تنظر الدعوى من قاضٍ فقضى القاضي بخروج الجيش منها وعزم على تنفيذ الحكم إلا أن أهل سمرقند رضوا بالأمر لما تحققوا من عدالة المسلمين[1]؛ لأن الشريعة الإسلامية لا تفرق بين المحكوم عليهم، وإنما الأساس في ذلك الحكم ذاته فإن كان موافقاً للشرع نُفذ، وإن كان مخالفاً لم ينفذ لمخالفته الشرع بغض النظر عمن سينفذ الحكم عليه. وبهذا التعريف يكون التنفيذ في المفهوم النظامي بوجه عام هو تطبيق النظام على الواقع سواءً كان ذلك عن طريق التنفيذ الاختياري من قبل المحكوم عليه أو كان عن طريق تدخل السلطة العامة لإجباره على التنفيذ.

والتنفيذ الاختياري: يتعلق الأمر بتلك القرارات التي تخول لصاحبها امتيازات وحقوق فإذا كان الهدف من القرار الإداري أن يعطي للمواطن حقا، أو يمنحه رخصة لفتح متجر أو استيراد بضائع من الخارج أو بناء مشروع فهذا القرار لا يمكن في مضمونه أي إلزام بالتنفيذ بل يترك للمستفيد منه حق الاختيار حسب إمكانياته وظروفه وإرادته، فإما أن يبادر بتنفيذه وفق المادة القانونية المنصوص عليها، وإما أن يطلب تجديده وإما أن يتنازل عنه[2].

وان الحكم القابل للتنفيذ ليست كل الأحكام القضائية قابلة للتنفيذ بمجرد صدورها، وإنما لا بد من أن تكون كذلك بنص القانون. فالأحكام القضائية[3] تتنوع وفقا للزاوية التي ينظر إليها منها: فمن حيث

---

(1) الطبري، ابن جرير، (2003)، **تاريخ الرسل والملوك**، دار النشر دار المعارف بلد النشر القاهرة، مصر رقم الطبعة الثانية، المجلدات 11 567/6.

(2) حمادة، محمد أنور، (1996)، **القرارات الإدارية ورقابة القضاء**، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ص 57.

(3) الحكم القضائي بوجه عام هو كل ما يصدر عن المحكمة للبت في نزاع معين، أو الأمر باتخاذ إجراء يرمي إلى تهيئة البت النهائي في ذلك النزاع. السماحي، موسى عبود ومحمد، (1993)، **المختصر في المسطرة المدنية والتنظيم القضائي**، ص 167.

مدى حضور طرفي النزاع، يميز بين الأحكام الحضورية والأحكام الغيابية، ومن حيث مدى قابليتها للطعن يتم التمييز بين الأحكام الابتدائية والأحكام الانتهائية، والأحكام الحائزة لحجية الشيء، أو لقوة الشيء المقضي أو المحكوم به، والأحكام الباتة أو النهائية، ومن حيث مدى إمكانية الرجوع إلى المسائل التي تم الفصل فيها إلى أحكام قطعية وأحكام غير قطعية[1].

وقبل تفصيل الكلام عن مختلف الأحكام المذكورة، لا بأس من التذكير بأن ما يعتد به لتحديد طبيعة الحكم القضائي هو ذلك الوصف الذي منحه إياه المشرع.

ذلك أن طبيعة الحكم تتحدد وفقا لنصوص القانون وحدها، ولا عبرة بالتكييف الخاطئ الذي قد تعطيه له المحكمة أو الأطراف.

فإذا صدر الحكم مثلا غيابيا، فالعبرة بما إذا كان المحكوم عليه حاضرا شخصيا أو غائبا بخصوص الدعاوى التي تطبق عليها القواعد المنظمة للإجراءات الشفوية، والحكم يعتبر حضوريا بالنسبة لمن أدلى بأجوبة أو ردود كتابية ولو لم يحضر الدعوى بالنسبة للدعاوى التي تنطبق عليها أحكام الإجراءات الكتابية، كما هو الحال بالنسبة للدعاوى الإدارية بوجه عام.

وإذا ما أغفلت محكمة الموضوع مثلا الإشارة إلى أحد أطراف الدعوى، والحال أن أوراق الملف تفيد أنه كان طرفا أصليا فيها أو متدخلا، فله الحق في الاستئناف أو التعرض على الحكم أو القرار الذي أغفل الإشارة إليه على الوجه المذكور، إذ العبرة بحقيقة الواقع المستمد من ملف المحكمة.

([1]) هذا، فضلا عن وجوب توفر كل حكم من تلك الأحكام على بيانات إلزامية ووقائع وتعليل ومنطوق، تحت طائلة البطلان. الطالب، عبد الكريم، (2009)، **الشرح العملي لقانون المسطرة المدنية**، المطبعة والوراقة الوطنية بمراكش، الطبعة الخامسة، ص 237.

كذلك فالعبرة بمنطوق الحكم لا بأسبابه أو بتعليله، ولئن كان المنطوق يجب أن يعتبر النتيجة المنطقية للتعليل، وإلا كان هذا الأخير فاسدا ومؤديا إلى نقض الحكم أو إلغائه.

كما أن الحكم قد يكون صريحا أو ضمنيا، فالأصل أن تعبر المحكمة عما تحكم به في منطوق حكمها بألفاظ صريحة وواضحة لا لبس فيها، إلا أن ذلك لا يمنع من النص صراحة على جزء من الحكم وضمنيا على جزء آخر منه، كما في حكم الإلغاء مثلا عندما يقتصر قاضي الإلغاء على إلغاء القرار الإداري المطعون فيه الذي قضى بفصل أحد الموظفين، فالمحكمة قضت بإعدام قرار العزل أو الفصل من الوظيفة صراحة وضمنيا بإرجاع المحكوم له إلى وظيفته.(1)

ونحن إذ لا يهمنا من كل تلك التقسيمات إلا الأحكام التي تقبل التنفيذ، فلا داعي للكلام عن الأحكام الحضورية والأحكام الغيابية، كما أننا لن نستعرض كل مصطلح من المصطلحات أعلاه في عنوان مستقل به، وإنما ونظرا لأن كل تلك المصطلحات يمكن أن تندرج ضمن مصطلحات أخرى، بحيث إن كل مصطلح يجمع بين مجموعة من تلك الأحكام بحسب طبيعة كل حكم على حدة، لذلك تم تصنيف الأحكام القضائية إلى ثلاثة مجموعات فقط بدلا من التعداد الوارد أعلاه، وهي مجموعة الأحكام الحائزة لحجية الأمر المقضي به، ومجموعة الأحكام الحائزة لقوة الشيء المقضي به، ومجموعة الأحكام النهائية أو الباتة، بغض النظر عما إذا كانت تلك الأحكام إدارية أو مدنية

من المبادئ المسلم بها في قوانين الإجراءات عامة أنه لا يمكن للمحكوم له أن يقوم بتنفيذ الحكم الصادر لمصلحته بنفسه، وإنما لا بد له من الاستعانة بالسلطة العامة قصد استيفاء حقه ولو عن طريق القهر.

---

(1) ابو الوفا، أحمد، **التعليق على نصوص قانون المرافعات**، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص 670.

المطلب الثاني

التنفيذ الجبري المباشر للقرار الإداري بواسطة الإدارة

تعتبر هذه الوسيلة من أهم الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية في مزاولتها لنشاطها، إذ تستطيع الإدارة أن تقوم بتنفيذ قراراتها بشكل مباشر على الأفراد بدون أن تلجأ إلى القضاء للحصول منه على إذن بالتنفيذ، فالإدارة تستطيع أن تستخدم القوة الجبرية عند الاقتضاء لمواجهة عناد الأفراد في تنفيذ القرارات، إذ أن هذا الامتياز له جانبين: أحدهما: يتمثل في امتياز إصدار قرار من جانبها يرتب أثره قبل الأفراد دون مشاركة منهم، وثانيهما: يتمثل في امتياز تنفيذ القرار جبرا عند الاقتضاء ودون إذن من القضاء.

إلا أن حق الإدارة في تنفيذ قرارتها مباشرة وبالقوة إذ لزم الأمر يخضع لمجموعة من الضوابط والقيود التي تضمن عدم تجاوز هذا الاستثناء الخطير لحدوده والمساس وبالتالي بحقوق الأفراد وحرياتهم، وتتمثل هذه الضوابط فيما يلي :

1. أن يرفض من صدر بحقهم القرار الامتثال له طواعية بعد أن تطلب منهم الجهة المختصة مصدرة القرار تنفيذه، ذلك أن الحرص على الاستجابة السريعة والفعالة لضروريات عدم تعطيل سير العمل الإداري واستقرار الأوضاع والمراكز الناشئة عنها، كلها مبررات تقتضي عند عدم انصياع الأفراد طواعية واختيارا لقراراتها- تنفيذ قراراتها تنفيذا مباشرا أو جبرا إذا لزم الأمر.
2. أن تستخدم الإدارة في تنفيذ قراراتها جبرا إلا القدر اللازم لضمان تنفيذ القرار، وذلك دون المساس بحقوق وحريات الأفراد الذي سينفذ القرار في مواجهتهم وبعد انعدام الوسائل البديلة المتاحة أمام الإدارة لوضع قراراتها موضع التنفيذ، وخاصة في الظروف الاستثنائية الطارئة وحالات الضرورة.

وتتبع أهمية هذا الشرط أو الضابط الخاص بالتنفيذ الجبري للقرار الآثار الخطيرة التي تترتب على استخدامها مثل هذه الوسيلة والمتمثلة في: الاعتداء على حقوق الأفراد وحرياتهم، كقرار نزع الملكية الذي يمس حق الملكية، وقرار تفتيش المنازل الذي يمس حرمة المساكن، وقرار منع مواطن من السفر الذي يمس حريته الشخصية، أو أن يترك القرار آثارا يتعذر تداركها بعد التنفيذ كقرار هدم منزل آيل للسقوط.

أن يوجد نص قانوني صريح يخول الإدارة حق اللجوء الجبري المباشر ذلك لأن التنفيذ الجبري المباشر هو في الأصل وسيلة استثنائية يتم اللجوء إليها في حالات محددة، الأمر الذي يقتضي استناد الإدارة في استخدام هذه الوسيلة إلى نص قانوني يجيز استخدامها[1].

ويقسم هذا المبحث الى ثلاثة فروع نتناول في الفرع الاول مفهوم التنفيذ المباشر وفي الفرع الثاني حالات التنفيذ المباشر واما الفرع الثالث فنخصصه لشروط تطبيق التنفيذ المباشر.

الفرع الاول

مفهوم التنفيذ المباشر

تتمتع الإدارة باعتبارها سلطة عامة بسلطات استثنائية وامتيازات في تنفيذ قراراتها، فتسري قراراتها في حق المخاطب بها وإن أبدى اعترضا بشأنها، وإن قدم تظلما إداريا بل وحتى إن رفع دعوى قضائية فيظل القرار الإداري يسري في حقه ما لم تقبل الجهة الإدارية نفسها أو جهة أعلى منها بسحب قراراها أو إلغاؤه، وإذا كان القانون قد كفل للمعنيين بالقرار أحقية الطعن فيه إداريا أو قضائيا فإن ذلك لا

---

(1) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص 296-297.

يعفيهم من الخضوع لمضمون القرار،لأن الإدارة تملك سلطة التنفيذ المباشر لقراراتها دون حاجة للجوء إلى سلطة أخرى .[1]

يقصد بالتنفيذ المباشر السلطة الإستثنائية التي تملكها الإدارة في تنفيذ قراراتها بنفسها تنفيذاً جبرياً عند امتناع الأفراد عن تنفيذها اختيارياً دون اللجوء إلى القضاء، وتقوم هذه السلطة على أساس افتراض أن كل ما تصدره الإدارة من قرارات يعد صحيحاً ومطابقاً للقانون إلى أن يثبت العكس لوجود قرينة المشروعية التي تعفى الإدارة من إثبات صحة قراراتها، ومن ثم لا يقبل من أحد الامتناع عن تنفيذها لمطابقتها للقانون .[2]

وهنا يجب التمييز بين نفاذ القرار الإداري وتنفيذه فالنفاذ يتعلق بالآثار القانونية للقرار الإداري وهي عنصر داخلي في القرار الإداري، في حين يكون تنفيذ القرار بإظهار آثاره في الواقع وإخراجه إلى حيز العمل وتحويله إلى واقع مطبق يؤدي إلى تحقيق الهدف من اتخاذه.[3]

ومن ثم فهناك من القرارات الإدارية ما يكفي فيها القوة التنفيذية أو النفاذ ولا تتطلب إجراءاً تنفيذياً خارجياً كقرار الإدارة بتوقيع عقوبة الإنذار على موظف عام ، أو قرارات الإدارة التي تنفذ طواعيه من الأفراد المخاطبين بها .

أما إذا تعنت الأفراد في تنفيذ قرارات الإدارة فإن الأمر يستدعي التنفيذ المادي للقرار وحيث أن طريق التنفيذ المباشر هو طريق استثنائي فإنه يتم اللجوء إلى القضاء للحصول على حكم بالتنفيذ إذا لم يقبل الأفراد بتنفيذ القرار اختيارياً ويتم ذلك عن طريق استخدام الدعوى الجنائية أو الدعوى المدنية .

---

(1) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص 277

(2) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص 278.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 1762 س2 ص 1012 .

غير أن الإدارة باعتبارها سلطة عامة قائمة على حماية المصلحة العامة وتحقيق مصالح الأفراد وضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، أتاح لها المشرع الحق في أن تنفيذ قراراتها بالقوة الجبرية إذا رفض الأفراد تنفيذها اختياراً دون حاجة إلى أذن من القضاء.[(1)]

الفرع الثاني

حالات التنفيذ المباشر

لأن التنفيذ المباشر يعد وسيلة استثنائية فإن الإدارة لا تلجأ إلى استخدامه إلا في حالات معينة هي:

1. النص من جانب المشرع: قد يخول المشرع الإدارة سلطة تنفيذ قراراتها تنفيذاً جبرياً دون الحاجة إلى أذن سابق من القضاء، مثال ذلك حجز الإدارة على المرتب والعلاوات والمعاشات والمكافآت وسائر المزايا المالية التي يستحقها الموظف في حدود معينه . [(2)]

2. عدم وجود وسيلة قانونية أخرى لتنفيذ القرار الإداري : إذا لم يكن للإدارة وسيلة قانونية تلجأ إليها لتنفيذ القرار الإداري ، كان لها أن تنفذه جبرياً لتكفل احترامه ولو لم ينص القانون على ذلك.

فإذا نص المشرع على جزاءات جنائية تترتب على الأفراد في حالة امتناعهم عن تنفيذ القرار الإداري ، فإنه يمنع على الإدارة استعمال سلطة التنفيذ المباشر. [(3)]

3. حالة الضرورة: يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التنفيذ المباشر في حالة وجود خطر يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، بحيث يتعذر عليها مواجهـــة هـــذا الخطر باستخدام الطرق العادية، ونظراً لخطورة اللجوء إلى التنفيذ المباشر في هذه الحالـــة فقـــد

([1]) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص 573 .
([2]) فهيم، عادل سيد، المرجع السابق، ص101.
([3]) عثمان، محمد مختار، المرجع السابق، ص 572 .

جرى القضاء والفقه على أن حالة الضرورة لا تقوم إلا بتوافر شروط معينة يمكن إجمالها بمـــا يلي:

أ-وجود خطر جسيم يهدد النظام العام بعناصره الثلاثة "الأمن،الصحة ، السكينة".

ب- تعذر دفع هذا الخطر بالوسائل القانونية العادية .

ج-أن يكون هدف الإدارة من تصرفها تحقيق الصالح العام .

د- أن يكون تصرف الإدارة في الحدود التي تقتضيها الضرورة .

الفرع الثالث

شروط تطبيق التنفيذ المباشر

يشترط للجوء الإدارة إلى التنفيذ الجبري في الحالات السابقة توافر الشروط الآتية:

1. أن يستند القرار المراد تنفيذه إلى نص تشريعي إذ أن الفكرة الأساسية التي تبرر التنفيذ المباشر هي وجوب تنفيذ القانون، ومن ثم لا يمكن استعمال هذا الأجراء إلا لتنفيذ نص تشريعي أو قرار إداري صادر تنفيذاً للقانون . [1]
2. اصطدم تنفيذ القانون أو القرار بامتناع من جانب الأفراد، ومن ثم على الإدارة أن تنذرهم بوجوب تنفيذ حكم القانون أو القرار طوعاً، فإذا رفضوا جاز للإدارة استعمال طريق التنفيذ المباشر.[2]
3. يجب أن يقتصر التنفيذ المباشر على الإجراءات الضرورية لتنفيذ القرار دون أن تتصرف وتستعمل ما يتجاوز الضروري .

([1]) امين، محمد سعيد حسين، (1998)، **مبادئ القانون الإداري**،دار النهضة العربية، القاهرة، ص 64 .

([2]) مسكوني، صبيح بشير، (1987)، **مبادئ القانون الإداري**، الشركة العامة للنشر والتوزيع والاعلان، ص 632.

فإذا خالفت الإدارة هذه الشروط، وتذرعت بالتنفيذ المباشر، فأنها تتحمل ما قد ينشأ عن تنفيذ القرار من أضرار تلحق بالأفراد، ويعد إجراءاها اعتداء مادياً مع عدم المساس بالقرار الإداري الذي من الممكن أن يكون مشروعاً في ذاته.[1]

يكون القرار الإداري قوة تنفيذية فهو يلزم المواطنين ويضع له امتيازات، ويمكن في بعض الحالات أن تنفذ الإدارة قراراتها بواسطة القوة.

ونظرا لما قد يطرحه التنفيذ القهري المباشر للقرارات الإدارية من مشاكل فإن الإدارة قد تلجأ إليه في حالة استثنائية وهي كالتالي :

1. إذا أجاز المشرع هذا التنفيذ، المتعلق بالتنظيم الجماعي والتي تنص على: "يمكن أن يتولى رئيس المجلس تلقائيا وعلى نفقة المعنيين بالأمر العمل طبقا للشروط المحددة بالمرسوم الجاري به العمل على تنفيذ جميع التدابير الرامية إلى ضمان سلامة المرور والسكينة والمحافظة على الصحة العمومية .
2. في حالة الاستعجال مثلا في حالة حريق منزل لا يمكن انتظار إذن من النيابة العامة لأجل الدخول للمنزل وإنقاذ الأشخاص المحاصرين بالنار.
3. في الحالات التي لا يمكن معها احترام الآجال والإجراءات العادية بتنفيذ القانون المتعلق بالتعمير[2]، يبلغ الأمر بالهدم إلى المخالف ويحدد فيه الأجل المضروب له لإنجاز أشغال الهدم،

---

(1) فهيم، عادل، المرجع السابق، ص 145.

(2) الجريدة الرسمية عدد 4159 بتاريخ 15 يوليوز 1992، ص 887.

ولا يجوز أن يتعدى هذا الأجل ثلاثين يوما. وإذا لم ينجز الهدم في الأجل المضروب لذلك تولت السلطة المحلية القيام بذلك على نفقة المخالف.

4. في حالة مقاومة ومعارضة صارخة من طرف الأشخاص الذين يعاكسون عن إرادة وسابق إسرار تنفيذ القرار الإداري تعتزم الإدارة تنفيذه وكذا عدم وجود أية طريقة قانونية كالجزاءات الجنائية أو الإدارية (الغرامة)(1).

المطلب الثالث

تنفيذ القرارات الإدارية عن طريق القضاء

يفترض أن تلجأ الإدارة أصلا إلى القضاء المختص للحصول على حقوقها في تنفيذ القرار الإداري ويتم تنفيذ القرار الإداري بواسطة القضاء عن طريق توقيع الجزاءات الجنائية والمدنية والتـــأديبية :

أ- **الجزاءات الجنائية**: قد تلجأ الإدارة للقضاء الجنائي لتنفيذ قراراتها وحمل الأفراد قسرا على تنفيذها من خلال توقيع عقوبات لحمل الأفراد على تنفيذ القرارات الإدارية بل إن وسيلة الدعوى الجنائية من الأساليب التي يعتبرها الفقه والقضاء الأسلوب الأمثل الواجب إتباعه في الحالات التي يمتنع فيها الأفراد عن تنفيذ القرارات طواعية حملهم جبرا على التنفيذ(2).

---

(1) الشكرة، الحاج، (2005)، **القانون الإداري، النشاط الإداري**، الطبعة الأولى، طبع دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، ص 103.

(2) الطماوي، سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 260.

ب- **الجزاءات المدنية**[1]: تستطيع الإدارة أن تلجأ إلى القضاء المدني لإلزام الأفراد باحترام قراراتها وتنفيذها جبرا ويرى بعض الفقهاء أن أتباع الإدارة لطريق القضاء العادي وإن كان قليل الحدوث عملا وعدم استخدامها لامتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها، فيه ضمانة أكبر لاحترام حقوق وحريات الأفراد[2].

وبهذا قضت محكمة العدل العليا الاردنية في قرار لها انها لا تختص محكمة العدل العليا بنظر الطعن المتضمن عدم تنفيذ حكم قطعي صدر عنها سواء كان صريحا او ضمنيا لان مثل هذا القرار ليس من القرارات المنصوص عليها في المادة 9/أ من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1999.[3]

وقضت محكمة العدل العليا في قرار اخر لها انه من المبادئ القانونية المستقرة ان الاحكام القضائية التي حازت قوة الشيء المحكوم به تعتبر عنوانا للحقيقة وعلى الادارة ان تنفذ هذه الاحكام اذا صدرت من محاكم مختصة اختصاصا نوعيا. وان قرار مدير عام دائرة الاراضي والمساحة القاضي بعدم تنفيذ الحكم القضائي الصادر عن محكمة صلح الكرك والمكتسب الدرجة القطعية بداعي ان هذا الحكم مخالف للقانون، واجب الالغاء لان الحكم موضوع الطعن صدر عن محكمة مختصة اختصاصا نوعيا وحاز قوة الشيء المحكوم به وهو واجب التنفيذ ولا تملك اي سلطة ادارية الامتناع عن تنفيذه بداعي انه

([1])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2000/256 (هيئة خماسية) تاريخ 2000/12/12، المنشور على الصفحة 319 من عدد المجلة القضائية رقم 12 بتاريخ 2000/1/1، لا يرد الاحتجاج بالعبارة الاخيرة الواردة في المادة 23/هـ المعدلة من نظام الخدمة المدنية التي اضيفت بالنظام رقم (25) لسنة 1999 والتي تقول (ولا يجوز في أي حال من الاحوال اجراء أي تصحيح على تاريخ الولادة بعد صدور قرار التعيين) لان الاخذ بهذه العبارة يعني عدم تنفيذ حكم المحكمة القاضي بالتصحيح وبالتالي مصادرة حق التقاضي الذي كلفته المادة 101/ 1 من الدستور .

([2]) كنعان، نواف، المرجع السابق، ص 298-299.

([3]) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1999/223 (هيئة خماسية) تاريخ 1999/10/31، المنشور على الصفحة 305 من عدد المجلة القضائية رقم 10 بتاريخ 1999/1/1

مخالف للقانون اذ ليست هذه السلطة مرجعا استئنافيا لمثل هذه القرارات سواء كانت خطا او صوابا والمرجع الذي من حقه ان يقرر ذلك هو المحاكم عندما يقدم اليها طعنا بذلك حسب الاصول. كما ان القول بان الحكم الذي امتنع المستدعى ضده عن تنفيذه قد اعيد النظر فيه من قبل محكمة استئناف عمان بعد اقامة هذه الدعوى وانه لم يبقى ثمة قرار قابل للتنفيذ فغير وارد لان دعوى الالغاء هذه منصبة على مخاصمة القرار الاداري ذاته وتنحصر مهمتها في تقرير فيما اذا كان القرار عند صدوره مشروعا او غير مشروع بالأسباب القائمة عليه وهو الوضع القائم عند أقامة هذه الدعوى وان العبرة في المركز القانوني للمستدعي وقت صدور القرار وليس ما يتم بعد ذلك من إجراءات.[1]

ج- **الجزاءات التأديبية**: تستخدم الإدارة أحيانا الجزاءات التأديبية التي تملك توقيعها قانونا في مواجهة من يرفض الانصياع لقراراتها أو أوامرها، ومن أمثلة ذلك: العقوبات التأديبية التي توقع على الموظفين المخالفين لأوامرها والعقوبات التي توقع على المنتفعين بخدمات المرافق العمومية من مخالفات إزاء القرارات المنظمة لهذا الانتفاع، والجزاءات الجنائية والمالية الواردة في أنظمة الضبط الإداري هي خبرات سالبة للحرية كالغرامات والمصادرة والحبس وإغلاق المحلات المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة العامة الخطرة، فضلا عن سحب التراخيص الخاصة بمزاولة المهن الحرة والتجارية[2].

وقضت محكمة العدل العليا في قرار لعا انه يعتبر امتناع وزير الشؤون البلدية والقروية عن اتخـــاذ قرار بتنفيذ القرار القطعي الواجب التنفيذ حسب احكام القانون والصادر عن محكمة البداية والقاضي بالغاء

([1]) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1986/142 (هيئة خماسية) تاريخ 1987/4/13 منشورات مركز عدالة .
([2]) فهيم، عادل، المرجع السابق، 385.

عملية الانتخاب لبعض صناديق انتخاب المجلس البلدي قرارا ضمنيا بالرفض، لان كل حكم قطعي واجب التنفيذ ولا تملك اي سلطة ادارية الامتناع عن تنفيذه سواء اكان مطابقا للقانون او لم يكن مطابقا له ما لم تكن المحكمة التي اصدرته غير مختصة اختصاصا نوعيا. وان صحة الانتخابات وسلامتها تقضي بلزوم صحة وسلامة الاقتراع في جميع الصناديق التي تشكل دائرة انتخابية واحدة، وان اي خلل في احدى هذه الصناديق انما يعني خللا في نتيجة الانتخابات لا تعني صحة انتخابات تلك الدائرة اذ انه بابطال اي مـــن الصناديق فان الاصوات الواردة في معظم الصناديق لا تمثل ارادة جميع الناخبين في تلك المنطقة نتيجة لحرمان مجموعة من الناخبين من المساهمة في الانتخابات. وان المادة 31/ 4 من قانون البلـــديات قــد اجازت لكل ناخب الطعن لفسخ الانتخابات كلها او بعضها وعليه فان من حق المستدعي كناخب مســـجل في جدول الناخبين ان يطعن في صحة الانتخابات ويطلب فسخها. وعليه فان اجازة القانون للناخب الطعن في صحة الانتخابات امام محكمة البداية فان من حقه الطعن في قرار عدم تنفيـــذ الحكـــم الـــذي صـــدر لمصلحته نتيجة هذا الطعن وذلك لان قضاء محكمة العدل هو قضاء الغاء يستهدف فحـــص مشـــروعية القرار الاداري موضوع الطعن بغض النظر عما اذا كان قد تم تنفيذه.(1)

وقضت أيضا بان القانون العام لا يجيز لاية سلطة الامتناع عن تنفيذ إي قرار تصدره اية محكمة، وقد استقر الفقه والقضاء على هذا المبدأ القانوني، ويكون اصرار اية هيئة على قرارها السابق وعـــدم تنفيـــذ قرار محكمة العدل العليا مخالفا للقانون وحقيقا بالالغاء.(2)

(1) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1986/54 (هيئة خماسية) تاريخ 1986/9/30، منشورات مركز عدالة

(2) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1980/92 (هيئة خماسية)، المنشور على الصفحة 1531 من عدد مجلة نقابـــة المحامين بتاريخ 1981/1/1

وقضت محكمة العدل العليا في قرار لها ان القرار الصادر عن مدير دائـــرة الاراضـــي والمســـاحة المتضمن عدم تنفيذ قرار المحكمة المبرم قابل للطعن امام محكمة العدل العليا باعتباره صادرا عن جهـــة ادارية وذلك تنفيذا لحكم المادة (11) من قانون دعاوى الحكومة. ويشترط في الدعوى التي تقـــام لـــدى المحاكم النظامية ان تحقق جميع المزايا التي تحققها دعوى الطعن وعليه فلا يرد الدفع بوجود طريق طعن مواز، لان تقديم الدعوى لاي مرجع قضائي بالقضية موضوع الطعن سوف تصطدم بالقاعدة التي تـــنص بان القضية مقضية ولا يجوز اعادة طرح النزاع الذي يشمله الحكم المبرم مرة اخرى وانـــه اذا اصـــدر القضاء حكما واصبح مبرما تلتزم الادارة بتنفيذه[1].

وقضت محكمة النقض المصرية في قرار لها انه إذا كان النزاع المطروح في الدعوى يتعلق بطلـــب التعويض عن عدم تنفيذ الهيئة الطاعنة قرار نقل المطعون ضده من مديرية الزراعة إليهـــا فـــان جهـــة القضاء الإداري وحدها دون غيرها تكون هي المختصة بالفصل فيه أخذا بإحكام المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم 47 لسنة 1972، وإذ خالف الحكم المطعون فيه هذا النظر وقضـــى برفض الدفع بعدم اختصاص المحكمة ولائيا بنظر الدعوى فانه يكون قد اخطأ في تطبيق القانون .[2]

([1]) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1984/169 (هيئة خماسية)، المنشور على الصفحة 1424 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1985/1/1

([2]) قرار محكمة النقض المصرية (مدني) رقم 1963/1185 (هيئة ثلاثية) تاريخ 2000/1/27، منشورات مركز عدالـــة الطعن رقم 1185 لسنة 63 ق - جلسة 2000/1/27

الفصل الرابع

الطبيعة القانونية لنفاذ القرارات الادارية وتطبيقها

ان الاصل في القرارات الادارية عدم رجعيتها بحق الافراد وذلك لعدم مساس هذا الاثـــر بـــالحقوق المكتسبة ولكن هناك استثناءات لرجعية القرارات الادارية بحق الافراد ، ومن هذا المنطلق سوف نقـــوم بتقسيم هذا الفصل الى مبحثين حيث نتناول في المبحث الاول مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية وفـــي المبحث الثاني نخصصه لرجعية القرارات الادارية.

المبحث الاول

مبدأعدم رجعية القرارات الادارية

إن فكره عدم رجعيه القرارات الاداريه لا تســـتند إلـــي مجرد فكرة احترام الحقوق المكتسبة والمراكز الشخصية، بل الى اعتبارات اخرى تتعلق بممارسه الاختصاصات الاداريه في حدود القانون، وان ممارسة الاختصاص إنما تكون بالنسبة إلى المستقبل، ويخشى من فتح هذا الباب على مصراعيه، فإننا نخشى المحســـوبية؛ بحيث يعترف رئيس إداري أو هيئه إداريه يكون لـــه او لها وجهة نظـــر معينه، فتسحب مثلا العقوبات الموقعة علـــى موظف لمجرد تمكينه من الترقية مهما كانت تلك العقوبات قد قامت عليه من أسباب تبررها، أو إن تسحب الاداره القرار الصادر برفض الترخيص لفرد بفتح محل عام لمنحه اولويه معينه مثلا. (1)

(1) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص 662.

ومن ثم فإننا نرى عدم إباحه الرجعية في هذه الحالات إلا في ظروف محدودة، ويكفي لإصلاح الآثار الـتي تترتب علي القرار المراد سحبه إصدار قرار جديد وفقا للأوضاع القانونية السليمة وبأثر مبتدأ في الحالات التي يجوز فيها ذلك"[1]

تعني عدم رجعية القرار الإداري سريان القرار بأثر مباشر من تاريخ نفاذه وعدم انسحابه على ما تم من مراكز قانونية قبل ذلك[2].

ان القاعدة في فرنسا ومصر والأردن تحدد الرجعية بأنها لا يرتبها إلا القانون، وهذا يعني أنه لا يجوز بغير ترخيص من المشرع نفاذ القرار الإداري في الماضي، نظراً لمساس هـذا الأثـر الرجعـي بالحقوق المكتسبة[3].

وبتفصيل أكثر، فإن مبدأ عدم الرجعية يسري على القرارات الإدارية بنوعيها التنظيمي والفردي، ولا يجوز للإدارة الخروج على هذه القاعدة، ولكن يجوز للسلطة التشريعية وحدها أن تخرج عليها، لمـا يتوافر فيها من ضمانات، وحيث تصبح الرجعية ضرورة تفوق ضرورة الحفـاظ علـى تلـك المراكـز وآثارها[4].

ويقسم هذا المبحث الى مطالب عدة بحيث نتناول في المطلب الاول الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ عدم الرجعية القرارات الادارية وفي المطلب الثاني اسس مبدأ عدم الرجعية ونخصـص المطلـب الثالث لشروط عدم رجعية القرار الاداري.

([1]) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص 662.

([2]) عبد الباسط، محمد فؤاد، المرجع السابق، ص400.

([3]) الجرف، طعيمة، (1987)، **القانون الإداري**، ص573.

([4]) علي، شمس ميرغي، (1987)، **القرارات الإدارية التنظيمية**، مجلة العلوم الإدارية، السنة 29، العدد الأول، ص11.

المطلب الاول

الاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

يعتبر مبدأ عدم الرجعية من المبادئ العامة التي تضمنتها دساتير الدول ولهذا فأنه يلقى معارضة شديدة و يعتبر استثناء من القواعد القانونية السليمة التي لا تقر نفاذ القوانين إلا على الحوادث المستقبلية، وأغلب الدول تحرص علي تحريم الرجعية في القرارات الإدارة إلا في أضيق الحدود.[1]

وبهذا قضت محكمة محكمة العدل العليا الاردنية في كثير من قراراتها حيث لم ينص القانون رقم (73) لسنة 2003 على سريان أحكام المادة (16/جـــ) منه على دورات الإدارة السابقة لتاريخ سريان مفعوله، وحيث استحـــدث هذا القانون حكماً لم يكن وارداً في القانون القديم رقم (32) لسنة 1985 الذي ألغاه ذلك القانون، فإن أحكام (16/جـــ) منه، تسري بأثر مباشر وفوري على ما يقع في ظله من وقائع ولا تسري على أي وقائع تمت قبل ذلك، إعمالاً لمبدأ عدم رجعية القانون الجديد الذي يقوم على مبدأ الأثر الفوري والمباشر للقانون الجديد حيث لا يعتد بواقعة انتخاب المستدعى ضدهما للدورتين السابقتين على الدورة موضوع الطعن، ذلك أن مفهوم هذا النص يتجه إلى المستقبل بمعنى أنه يحكم الدورات الانتخابية التي تحدث بعد سريان مفعوله ولا يعتد بالدورات السابقة على ذلك، ويترتب على ذلك أن انتخاب المستدعى ضدهما الثالث والرابع للدورة محل هذا الطعن لا يخالف أحكام المادة (16/جـــ) من القانون رقم (73) لسنة 2003 .[2]

---

(1) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص 160.

(2) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2005/30 (هيئة خماسية) تاريخ 2005/3/14، منشورات مركز عدالة.

ومن المسلم به في الأنظمة القانونية إن الأفراد أو الأشخاص عندما اكتسبوا حقوقا في ظل نظام قانوني معين فإنه يحرم المساس بهذه الحقوق إذ ما تغيرت الأوضاع القانونية التي أكتسبها الأشخاص في ظل هذه الانظمة[1]، ولذلك فإذا ما تحقق للفرد مركز قانوني نتيجة قرار إداري أو للاتفاق مع الإدارة فإنه لا يجوز المساس بهذا المركز القانوني إلا بالوسائل القانونية المشروعة ذي الأثر الرجعي وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر فيما يتعلق بأمور الموظفين وذلك ما جاء في حكمها الصادر في 11 فبراير 1956 حيث تقول "أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح في هذا الشأن، فمركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت، ويتفرع عن ذلك أن كل تنظيم جديد يستحدث يسري على الموظف أو العامل الحكومي بأثر حال مباشر من تاريخ العمل به، ولكنه لا يسري بأثر رجعي بما من شأنه إهدار المراكز القانونية الذاتية التي تكون قد تحققت لصالح الموظف نتيجة لتطبيق التنظيم القديم عليه قانوناً"[2].

([1]) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1997/327 (هيئة خماسية) تاريخ 1997/12/15، المنشور على الصفحة 365 من عدد المجلة القضائية رقم 6 بتاريخ 1997/1/1 ، ان مبدا عدم رجعية القرارات الادارية يقوم على اساس عدم المساس بالحقوق المكتسبة ، لان الافراد اذا ما اكتسبوا حقوقا في ظل نظام قانوني معين فلا يصح المساس بهذه الحقوق بقـرارات ادارية ذات اثر رجعي تهدد المراكز القانونية الذاتية التي تكون تحققت للموظف في ظل وضع قانوني معين ، كما ان عدم رجعية القرارات الادارية تقوم على اساس حماية حقوق الافراد من الاعتداء ومنع الاضطراب في اوضاع اسـتقرت قبـل صدور القرار.

([2]) المبدأ القانوني لمحكمة العدل العيلا الأردنية رقم 1999/472، والذي ينص على انه استقر الاجتهاد على انه لا يجـوز ان تسري القرارات الإدارية بأثر رجعي وانما يتوجب سريانها من تاريخ صدورها اذ ان مبدأ عـدم رجعيـة القـرارات الإدارية يقوم على اساس عدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد في ظل اوضاع استقرت عند صدورها وعليه فان اعتبار القرار المطعون فيه والمتضمن احالة المستدعي على الاستيداع ساريا بأثر رجعي وليس من تـاريخ صـدوره الواجـب اعتباره تاريخا لنفاذه بحق المستدعي يجعل القرار مستوجب الالغاء في هذا الجانب.

يتجه مجلس الدولة المصري إلى أن تدارك الإدارة للشكل الذي فاتها أن تتخذه، قبل إصدار القرار أو إتمامها اللاحق لهذا الشكل، من الممكن أن يغطي عيب الشكل في القرار صحيحاً، ويمتنع إلغاؤه نتيجة التنفيذ اللاحق للشكل أو الإجراء، ولكن هذه الإمكانية التي أتاحها القضاء للإدارة مشروطة بشرط هام: هو أن يكون التدارك اللاحق للشكل غير مؤثر في مضمون القرار أو في ملاءمة إصداره، بمعنى أن إتمام الشكل فيما بعد إصدار القرار لم يكن من شأنه أن يضيف جديداً من عناصر التقدير وبالتالي لم يكن من شأنه أن يغير من محتوى القرار الصادر أو أن يجعل إصداره غير ملائم.(1)

واتجهت محكمة العدل العليا الاردنية في بعض أحكامها إلى تأييد الرأي الثاني الذي يجيز للإدارة استيفاء الشّكل بإجراءٍ لاحق، وقد أبرزت ذلك في حكم لها مناده: "لقد استقر الفقه والقضاء على انه لا يجوز للادارة تصحيح القرار الاداري باثر رجعي، لان القرار الذي صدر مخالفا للقانون او اهملت فيه الشكليات الجوهرية قرار ولد معيبا ولتصحيحه لا بد من استيفاء الاجراءات الشكلية القانونية ابتداء باصدار قرار جديد..(2)

إن عدم تضمن القرار الإداري لتاريخ إصداره لا يعتبر شكلية يؤدي غيابها أو الخطأ فيها إلى بطلان القرار الإداري، فقد استقر القضاء الإداري على أن غياب تاريخ القرار لا يؤدي بذاته إلى بطلانه، فهي شكلية ثانوية بحتة ما لم يؤدِ تاريخ القرار إلى اكتشاف عيب آخر كعيب عدم الاختصاص، أو مخالفة مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، فيقرر القضاء الإداري إلغاء القرار لعدم الاختصاص إذ تبين له من بحثه للتاريخ أن

([1]) عبد الوهاب، محمد رفعت، (2003)، **القضاء الإداري**، الكتاب الثاني، منشورات الجلبي الحقوقية، لبنان، ص186-187.

(2) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1972/155 (هيئة خماسية) المنشور على الصفحة 939 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1973/1/1

مصدره كان مجازاً أو معاراً أو حتى موقوفاً عن العمل أو أن العمل بالتفويض أو الحلول أو الإنابة لم يبدأ بعد. (1)

من المسلم به في الفقه الإداري الفرنسي إن قاعدة عدم الرجعية في القرارات الإدارية هي قاعدة آمرة و في حالة الشك يجب على القاضي أن يرجح عدم الرجعية التي تحرص الدساتير عادة على تقرير مبدأ عدم رجعية القوانين وذلك احتراما للحقوق المكتسبة، ومثال ذلك عدم رجعية القرارات الإدارية والقانون الإداري، وعدم رجعية سائر القوانين الا بنص صريح في التشريع، فالدستور يحرص على احترام الحقوق المكتسبة بحيث لايجوز المساس بها في غير ضرورة .(2)

أن القصد من عدم رجعية القرارات الإدارية على مفهوم الاعتبارات السابقة هو حماية الأفراد ولهذا فإن الفقه الإيطالي ذهب إلى التفرقة بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الفردية،فبالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية فقد أعملوا قاعدة عدم الرجعية، وبالنسبة إلى القرارات الفردية فقد جعلوا تحريم الرجعية منوطاً بمدى ما تسببه الرجعية من فائدة أو إضرار للأفراد ولذلك فقد ميز أحد الفقهاء الإيطاليين حالات الرجعية في القرارات الفردية وهي انه يجوز للإدارة أن تضمن القرار الفردي اثرا رجعيا إذ كان من شأن الرجعية أن ترتب حقاً للأفراد. وبعكس ذلك يمتنع على الإدارة أن تضمن قرارها الفردي أثراً رجعياً إذ كان يرتب على الأفراد واجبات حيث ان القرارات التي تنشأ عنها حقوق وواجبات فإن شرعية رجعيتها تكون منوطة بتوازن ما تفرضه من واجبات وما تنشئه من حقوق.(3)

---

(1) شطناوي، علي خطار، (1995)، **القضاء الإداري الأردني**، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية، ص572.

(2) الطماوي، سلمان، (1991)، **النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنه**، دار النهضة العربية، ص556.

(3) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص 557

وهذا المذهب الإيطالي ليس مقبولا في فرنسا لأن عدم الرجعية يحكم القرارات الإدارية بنوعيها دون أن تكون هنالك تفرقة ما بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردي.

المطلب الثاني

أسس مبدأ عدم رجعية القرار الاداري

انقسم الفقه بشأن الأساس الذي يستند إلى مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية إلى فريقين أحدهما يرى أن عدم رجعية القرارات الإدارية يجد أصله في المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي والتي تنص على أن القوانين لا تسري إلا للمستقبل وليس لها آثار رجعية.

وإذا كانت القوانين ليس لها الرجعية فإنه تلقائياً لا يجوز للوائح ولا القرارات الفردية أن تتضمن أثراً رجعياً، وان المادة الثانية من التقنين المدني الفرنسي، وإن كانت لا تصلح للمبدأ بطريق غير مباشر، فإن النصوص التشريعية التي تحرم رجعية القوانين، يعنى انها تحرم على القاضي أن يفسر القانون تفسيراً يرتب أثراً رجعياً، فإذا كان رجل الإدارة عندما يضع اللائحة أو القرار الإداري إنما يطبق تشريعاً موجوداً، فهو كالقاضي لا يمكن عند تطبيق القانون أن يضمن هذا التطبيق أثراً رجعياً إلا إذا أجاز له المشرع ذلك(1).

بينما يسند الفريق الآخر عدم الرجعية إلى المبادئ العامة للقانون، فيرى أحدهم أن مبدأ عدم الرجعية ينتمي إلى المبادئ العامة للقانون، فهو ليس تطبيقاً للمادة الثانية من القانون المدني الفرنسي، لأن

---

(1) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص 579.

هذه المادة لا تتعلق إلا بالقوانين، وهي مادة تفسيرية لأحكام القانون المدني، أما عـدم الرجعيـة فهـدفها الحقيقي هو حماية الحقوق الفردية ضد أي اعتداءات[1].

ويرى الفقه المصري أن مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وإن كانت فكرته مستوحاة من نص المادة الثانية من التقنين المدني الفرنسي. إلا أن أساس الإلزام فيه لا يرجع إلى نص هذه المادة، بل يرجع إلى كونه أحد المبادئ العامة للقانون التي يلتزم بها القضاء[2].

وانتهى رأي آخر في سياق هذا الفقه إلى أن أساس مبدأ عدم رجعية القـرارات الإداريـة هـو النصوص الدستورية أو التشريعية، لأن هذه النصوص تصلح لأن تكون أساساً لتحـريم الرجعيـة فـي الأنظمة (اللوائح) بشكل مباشر، وبالنسبة للقرارات الإدارية الفردية بطريق غير مباشر إذا استندت إلـى الأنظمة (اللوائح).

ويرى الباحث أن رأي الفريق الذي يرجع أساس مبدأ عدم الرجعية إلى كونه أحد المبادئ العامة للقانون هو الأقرب للصواب، لأن هذا المبدأ صاغه القضاء الإداري وجعل منه مبدأ عاماً، الأمـر الـذي يجعل الاستناد إلى المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي عديم الفائدة في هذا الشأن. وان أحكام القضاء الإداري تشير الى فرق في عدم رجعية القرارات الإدارية في النصوص الدستورية المقررة لعدم رجعية القوانين ورد مبدأ رجعية القوانين إلى فكرة المبادئ العامة للقانون.

---

(1) كنعان، نواف، المرجع السابق، 293-294

(2) السناري، محمد عبد العال، المرجع السابق، ص304.

وبهذا قضت محكمة العدل العليا انه يستفاد من الفقرة (هـ)من المادة (11) مـن قـانون نقابـة المحامين رقم 11 لسنة 1972 وتعديلات (وهي المادة الباحثة في الوظائف والاعمال التي لا يجوز الجمع بينها وبين المحاماة) والتي تنص على (منصب مدير في اي شركة او مؤسسة رسمية او شبه رسمية او اي وظيفة فيها) انه لا يجوز الجمع بين المحاماة ووظيفة مدير اي شركة او اي وظيفة فيها ، وبنـاءعلى ذلك فان إقرار المستدعي امام لجنة شؤون المهن في نقابة المحامين بانه يعمل مديرا فنيا لشركة ويقـوم بتوجيه انذارات لموظفيها ويقوم بالتوقيع على حسابات الشركة المالية ويصادق على المستندات المالية وقد عمل فيها منذ سنة (2003) ويجعل من قرار مجلس النقابة بنقل اسمه من سجل المحامين الاساتذة الـى سجل المحامين غير المزاولين من تاريخ 2004/4/1 متفقا والقانون ولا يرد القول بأن القرار مخـالف للقانون لسريانه بأثر رجعي لعلة ان الفترة الواقعة بين 2004/4/1 وتاريخ صدور القرار المطعون فيـه يتعذر قانونا احتسابها للمستدعي مزاولة فعلية لمهنة المحاماة ايفاء للغايات المقصـودة بنظـام التقاعـد والضمان الاجتماعي للمحامين لسنة 1984 وما طرأ عليه من تعديلات مما يجعل اسباب الدعوى حقيقـة بالرد"(1).

وبهذا المعنى تحكم محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: " لا يجوز أن يكون للقرارات الإدارية أثـر رجعي كما استقر على ذلك اجتهاد القضـاء الإداري، إذ أن مفعولهـا يجـب أن يسـري مـن تـاريخ صدورها"(2).

---

(1)قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2006/44 (هيئة خماسية) تاريخ 2006/4/12، منشورات مركز عدالة.

(2)قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2008/88 (هيئة خماسية) تاريخ 2008/4/23، منشورات مركز عدالة.

ومما تجدر الإشارة إليه في هذا المجال أنه يقصد بالمبادئ العامة للقانون، المبادئ العامـــة التـــي استخلصها القضاء الإداري ووضع تفاصيلها وبين حدودها ومداها وقد استخلصها القضاء بطرق مختلفـــة ووضعها باعتبارها مصدرا من المصادر المشروعية التي لا يجوز الخروج عليها، فهـــي مـــن الناحيـــة الشكلية من وضع القضاء الإداري، وهي من الناحية الموضوعية قواعد عامة مجردة كالتشريع، تتضمن قواعد القانون الإداري[1].

فعلى سبيل المثال، المحكمة الإدارية العليا المصرية واستناداً إلى نص المادة 187 من الدســـتور وانطلاقاً منه، وضعت المبدأ العام في هذا الخصوص وقررت أنه: "من حيث أن الدستور قد حظر النص على أثر رجعي للقوانين إلا استثناء وفي غير المواد الجنائية وبنص صريح وبموافقة أغلبيـــة أعضـــاء مجلس الشعب، أي بموافقة أغلبية خاصة غير الأغلبية العادية المقررة لسن القوانين، كما نص صراحة في المادة 187 منه على أن القوانين لا تسري إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب على أحكامها أي أثر فيما وقع قبلها. ومن ثم فإنه – وفقاً لصريح هذه الأحكام – لا يجوز على أي وجه تقريـــر أثـــر رجعي للقرارات الإدارية إلا إذا نص القانون على ذلك استثناء بالشروط السابق بيانها"[2].

هذا مع العلم بأن المادة (187) من الدستور المصري تنص على أنه: "لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها اثر فيما وقع قبلها، ومع ذلك يجوز في غيـــر المـــواد الجنائية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة اغلبيه أعضاء مجلس الشعب". ويقابلها المادة (2/93) من الدستور الأردني التي نصت على أنه: "يسري مفعول القانون بإصداره من جانب الملك ومرور ثلاثين

([1]) السناري، محمد عبد العال، **المرجع السابق**، ص304.

([2]) حكمها في الطعن رقم 787، لسنة 35 قضائية، 1991/4/20، الموسوعة الإداريـــة الحديثـــة، 1987، 1993، ج35، قاعدة رقم 315، ص935.

يوماً على نشره في الجريدة الرسمية إلا إذا ورد نص خاص في القانون على أن يسري مفعوله من تاريخ آخر"[1].

المطلب الثالث

شروط عدم رجعية القرار الإداري

لاعمال مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية يجب توافر شرطان هما:

أولا: أن يكون ثمة مركز قانوني ذاتي وقد تكاملت عناصره في ضل قانون معين، ولكن لا يكفي أن يكون الفرد قد أستوفى شروط الاستفادة من مركز قانوني عام بل يجب أن يكون قد صدر من الإدارة قرار فردي بتطبيق أحكام المركز العام عليه[2].

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها: " اذا رسب المستدعي في السنة التحضيرية لدراسته وقررت كلية الأمن التركية فصله اعتباراً من تاريخ 2009/8/2 فإن إنهاء مدير الأمن العام - المستدعى ضده- لهذه الاتفاقية وإنهاء خدمة المستدعي من جهاز الأمن العام اعتباراً من تاريخ فصله كان إنهاء

([1]) عادة ما تنص الدساتير على عدم رجعية القوانين كمبدأ ما لم ينص على تاريخ آخر في القانون ذاته.

- فالمادة (63) من الدستور المؤقت للجمهورية العراقية تنص على أن: "ليس للقوانين أثر رجعي إلا إذا نص على خلاف ذلك ولا يشمل هذا الاستثناء القوانين الجزائية وقوانين الضرائب والرسوم المالية"
- المادة (4) من دستور المملكة المغربية الحالي تنص على أن: "القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة ويجب على الجميع الامتثال له وليس للقانون أثر رجعي".
- المادة (163) من دستور الجمهورية العربية اليمنية الحالي تنص على أن: "لا تسري أحكام القوانين إلا من تاريخ العمل بها، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبل هذا التاريخ ، ويجوز في غير المواد الجزائية النص في القانون على خلاف ذلك بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس الشورى".
- المادة (30) من دستور الجمهورية السورية الحالي وتنص على أنه: "لا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ولا يكون لها أثر رجعي ولا يجوز في غير الأمور الجزائية النص على خلاف ذلك".

([2]) الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص 552

صحيحاً وتطبيقاً لشروط الاتفاقية، ولا يرد القول أن القرار تم بأثر رجعي لأن القرار المطعون فيه صدر في 2010/7/1، وذلك لأن الإنهاء مقرر بحكم نصوص الاتفاقية التي حددت سبب إنهاء خدمات المستدعي بالرسوب[1]. ولا يكفي لحصول الفرد على المركز الذاتي أن تكون الإدارة قد بدأت في اتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيق المركز النظامي على الشخص الذي استوفى شروط الإفادة منه، بل يجب أن تكون عناصر المركز الشخصي قد تكاملت تماماً وفقاً للنظام القديم، فإذا كان موظفاً قد أستوفى شروط الترقية وفقاً لنظام قانوني معين وشرعت الإدارة في ترقيته فإنه لا يعتبر قد اكتسب المركز القانوني الذاتي إلا بتمام الترقية، أما قبل ذلك فان كل تعديل في النظام القانوني للترقية ولو كان بالإنقاص من المزايا القديمة يسري عليه بأثر رجعي.

ثانياً: أن يكون من شأن الرجعية المساس بتلك المراكز الشخصية التي تكاملت عناصرها قبل صيرورة القرار نافذاً، والعبرة في ذلك بتاريخ صدور القرار فإن تم إفصاح الجهة الإدارية المختصة عن إرادتها يصبح القرار قابلا للتنفيذ ولا يعتد في هذا الصدد بالخطوات التمهيدية التي تسبق القرار الإداري ولو كانت تلك الخطوات تتخذ شكل قرارات إدارية. [2]

([1])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2010/311 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/11/25 منشورات مركز عدالة وقرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1997/27 (هيئة خماسية) تاريخ 1997/11/30، المنشور على الصفحة 682 من عدد المجلة القضائية رقم 5 بتاريخ 1997/1/1.

([2]) الطماوي، سليمان محمد، المرجع السابق، ص 552

المبحث الثاني

رجعية القرارات الادارية

تعني الرجعية تطبيق قرار على مراكز ماضية، وهنا تبدو العلاقة بين الرجعية والسريان أو النفاذ، فالقرار يكون رجعياً إذا كان تطبيقه سابقاً على سريانه ويتحقق ذلك في حالتين:

الحالة الأولى: حالة تطبيق القرار على وقائع تحققت قبل اتخاذه، كتطبيق تعليمات التعيين في إحدى الوظائف على موظف معين في هذه الوظيفة بتاريخ سابق على صدور مثل هذه التعليمات.

الحالة الثانية: حالة تطبيق قرار بصفة لاحقة على اتخاذه ولكن قبل إعلامه لذوي الشأن بالوسائل المشروعة التي تؤدي إلى سريانه، وذلك عندما يحدد القرار تاريخا لاحقا على اتخاذه ولكن قبل نفاذه أو سريانه الذي يتم بالنشر أو الإعلان حسب القرار محل المناقشة أو عندما يقوم قرار فردي بسحب ميزة في تاريخ سابق على إعلانه[1].

لكي يكون القرار رجعياً لابد وأن يتوافر شرطان:

الشرط الأول: أن يكون ثمة مركز قانوني ذاتي أو شخصي قد تكاملت عناصره في ظل وضع قانوني معين، وبالتالي يجب عدم المساس به إذا ما تغيرت الأوضاع القانونية بعد ذلك[2]. فهذه المراكز الفردية هي التي تتمتع بثبات نسبي يحول دون المساس بها بقرار رجعي[3].

([1]) عبد المجيد، محمد السيد، المرجع السابق، ص225.

([2]) الزعبي، خالد، المرجع السابق، ص225.

([3]) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص514.

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر والأردن على الأخذ بهذا المبدأ. فمجلس الدولة الفرنسي قضى بأنه ما دام القرار الإداري الصحيح قد ولد حقوقاً فإنه لا يجوز للإدارة سحبه إلا في حالة القرار التنظيمي الذي لم يرتب حقوقاً لأحد[1].

وأحكام القضاء الإداري المصري مستقرة على الأخذ بهذا المبدأ فمحكمة القضاء الإداري – على سبيل المثال – قضت بأنه: "لا يجوز على أي وجه تقرير أثر رجعي للقرارات الإدارية إلا لو نص القانون على ذلك.. وعلى القضاء الإداري عدم الاعتداد بأي أثر رجعي للقرارات الإدارية اللائحية أو التنظيمية لانعدام أي حكم يقرر الأثر الرجعي لانطوائه على اغتصاب اختصاص السلطة التشريعية أو للمخالفة الجسيمة للدستور"[2].

ومحكمة العدل العليا الأردنية استقر قضاؤها على الأخذ بهذا المبدأ فد جاء في أحد أحكامها: "أن الموظف يستمد من الوظيفة العامة التي يتولاها حقوقاً أقرتها له أحكام القوانين والأنظمة. ولا يجوز المساس بهذه الحقوق المكتسبة إلا بمقتضى قانون ينص على الأثر الرجعي، وحرصاً على المصلحة العامة التي تقضي الحرص على اطمئنان الناس على استمرار حقوقهم المكتسبة فقد أقر مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية... وتطبيقاً لأحكام الفقرة (أ) من المادة 132 من نظام الخدمة المدنية فإنه لا يجوز عزل الموظف الذي يصدر بحقه حكم من المحكمة العرفية العسكرية إلا من تاريخ تصديق هذا الحكم من الحاكم العسكري بمقتضى المادتين (17، 18) من تعليمات الإدارة العرفية لسنة 1967 وتكون فقرة

([1])خليل، عبد القادر، (1964)، **نظرية سحب القرارات الإدارية**، دار النهضة العربية، ص316

([2]) حكمها في الطعن رقم 787 لسنة 36ق 1991/4/20، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص1336.

القرار المطعون فيه المتضمنة اعتبار العزل رجعياً سابقاً على صيرورته قطعياً مشوبة بعيب مخالفة القانون وباطلة حرية بالإلغاء"[1].

وفي حكم آخر: "الحق المكتسب الذي يمكن الاحتجاج به هو الذي تكونت عناصره في ظل أوضاع قانونية تبرره وتحميه"[2].

وقضت محكمة العدل العليا في قرار لها انه اذا تم تحويل المستدعي إلى رتبة مدرس وفقاً لقرار مجلس العمداء فأنه اصبح في هذه الحالة مشمولاً بأحكام نظام الهيئة التدريسية في جامعة اليرموك وتعديلاته رقم (4) لسنة 1977 اعتباراً من تاريخ تحويله ثم صدر النظام رقم (14) لسنة 1998 ، ثم صدر النظام رقم (117) لسنة 2003 وانه أصبح مشمولاً بأحكام هذه المادة 7/د والتي تتعلق بمدّة التجربة لأحكام النظام رقم (14) لسنة 1998 وما دام أن المستدعي أصبح عضواً من أعضاء الهيئة التدريسية منذ تحويله مدرّساً بتاريخ 1995/4/2 فإن مدة التجربة بالنسبة له تُحسب اعتباراً من تاريخ 1998/5/3 وتغدو استُكملت قبل تاريخ صدور قرار مجلس العمداء -المشكو منه- بتاريخ 2009/12/28 . وحيث أن المرجع الذي قام بتحويل المستدعي إلى رتبة مدرّس هو ذاته الذي أصدر القرار بإنهاء خدماته - مجلس العمداء - فيكون القرار المطعون فيه صحيحاً في شكله وموضوعه . ولا يرد الإدعاء بأن هذا القرار صدر بأثر رجعي لأنه لا يعدو عن كونه قراراً كاشفاً لحالة واقعية مقررة قانونياً ، وأن أصدرت الإدارة قرارها هذا لبيان المركز القانوني لصاحبه -المستدعي "[3].

([1])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1975/5 (هيئة خماسية)، المنشور على الصفحة 1173 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1975/1/1

([2])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1995/80 (هيئة خماسية) تاريخ 1995/6/25، منشورات مركز عدالة

([3])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2010/86 (هيئة خماسية) تاريخ 2010/5/27، منشورات مركز عدالة

وعلى الرغم من استقرار هذه القاعدة في القضاء الإداري، ألا إنه لا يكفي أن يكون الفـــرد قـــد استوفى شروط الاستفادة من مركز قانوني عام، بل يجب أن يكون قد صدر عـــن الإدارة قـــرار فـــردي بتطبيق أحكام المركز العام عليه، فالموظف لا ينشأ له مركز ذاتي في الترقية بالأقدمية أو بالاختيـــار إلا بالقرار الإداري الصادر بالترقية، ولا ينشأ للموظف هذا المركز الذاتي، ولو كان مستوفياً لشرائط الترقية من حيث الأقدمية والكفاءة، ولو كانت هناك درجات خالية تسمح بترقيته، ما لم يصدر بهذه الترقية قرار إداري يرتبها، وينشئ المركز الذاتي فيها، وهذا ما قضت به المادة (36) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978من أنه: "مع مراعاة استيفاء العامل لاشتراطات شغل الوظيفة المرقى إليهـــا تكون الترقية من الوظيفة التي تسبقها مباشرة في الدرجة والمجموعة النوعية التي تنتمي إليهـــا..". كمـــا نصت المادة (38) من القانون نفسه: "يصدر قرار الترقية من السلطة المختصة بالتعيين، وتعتبر الترقية نافذه من تاريخ صدور القرار بها، ويستحق العامل بداية الأجر المقرر للوظيفة المرقى إليها أو علاوة من علاواتها أيهما أكبر اعتبارا من هذا التاريخ ولا يخل ذلك باستحقاق العلاوة الدورية في موعدها".

كذلك لا يوضع الموظف في مركز ذاتي تأديبي بمجرد ارتكابه مخالفة ما، وإنما يوضع في هـــذا المركز بالقرار الذي يصدر في شأنه، فطبقاً للمادة (79) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقـــم 47 لسنة 1978: "لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع وتحقيـــق دفاعـــه ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزء مسببا".

وهذا ما نصت عليه المادة (152) من نظام الخدمة المدنية الاردني "أ- على المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي في أي دعوى تأديبية أُحيلت إليه خلال مدة لا تزيد على تسعين يوماً من تاريخ عقد أول جلسة لهذه الغاية، متضمناً الأسباب والعلل التي بني عليها مستخلصة من البيّنات المقدمة في الدعوى

ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها، وأن يبين في قراره النهائي الظروف الطارئة التي اضطرته إلى التأخر في الفصل في أي دعوى إذا كان قد أصدر قراره فيها بعد انقضاء تلك المدة.[1]

ب- يتلى القرار النهائي للمجلس التأديبي ويفهم بصورة وجاهية للموظف، أما إذا صدر القرار بصـــورة غيابية فيتم تبليغه للموظف بالوسائل المتاحة".

ولا تسري على المراكز الذاتية التي نشأت صحيحة في كنف القواعد القديمة القواعـــد الجديـــدة بالنسبة للقواعد المتعلقة بنشأة هذه المراكز، فإذا تضمنت القواعد الجديدة أحكاماً تختلف عن القواعد القديمة ونشأة تلك المراكز، فإن هذه الأحكام الجديدة لا تسري على ما نشأ من المراكز الذاتية في ظل القواعـــد القديمة.

ولا يكفي لحصول الفرد على المركز الذاتي، أن تكون السلطة الإدارية بسبيل تطبيـــق المركـــز القانوني العام على الشخص الذي تكاملت في حقه شروط الإفادة منه، بل يجب أن تكون عناصر المركز الذاتي الذي تحققت تماماً وفقاً للنظام القديم.

فإذا كان الموظف قد استوفى التعيين طبقاً للقانون وشرعت الإدارة في تعيينه و اتخذت إجراءات الكشف الطبي عليه وتقديم المستندات، فلا يعتبر قد اكتسب المركز القانوني الذاتي إلا بتمام صدور قرار التعيين من السلطة المختصة، أما قبل ذلك فكل تعديل يرد على شروط التعيين ولو بالزيادة ويسري عليه بأثر مباشر[2].

([1])ا نظام الخدمة المدنية لسنة 2007 لمنشور على الصفحة 2085 من الجريدة الرسمية رقـــم 4818 بتـــاريخ 2007/7/1 والمعدل بنظام الخدمة المدنية رقم (52) لسنة 2011.

([2])مرغني، شمس الدين، **سلطة إصدار القرارات الادارية التنظيمية في دولة الإمارات العربية المتحدة والفقـــه المقـــارن وأحكام القضاء**، العين، جامعة الإمارات العربية المتحدة، ص16 وما بعدها.

الشرط الثاني: أن يكون من شأن الرجعية المساس بالمراكز الذاتية التي تكاملت عناصرها قبل صيرورة القرار نافذا، هذا الشرط سهل التطبيق في حالة القرارات البسيطة التي تصدر من شخص أو هيئة واحدة ولا تكون بحاجة إلى مشاركة من هيئة أخرى[1]، كأن تصدر الإدارة قراراً تنظيمياً بزيادة مبلغ من النقود لكل موظف يقل راتبه عن ثلاثمائة دينار مثلاً، للتخفيف من الآثار المترتبة على غلاء الأسعار، فلا يجوز للإدارة في هذه الحالة إصدار قرارات إدارية بعد مدة من الزمن بموجبها يتم وقف هذه الزيادة بأثر رجعي أي منذ أن سرى القرار الذي أتى بالزيادة.

وهنا لابد من الإشارة إلى أن هناك مراكز تمتد بآثارها فترة قد تطول، ويظل الموظف طول هذه الفترة في مركز قانوني ذاتي خاضعاً لما يرتبه هذا المركز من آثار تمتد بامتداده.

فالقرار الصادر بوقف الموظف عن عمله احتياطيا، يضعه في مركز قانوني ذاتي، يمتد بآثاره ما امتد من الوقف، فإذا كان يترتب على وقف الموظف احتياطياً حرمانه من صرف راتبه طيلة مدة الوقف، وقد عدل النظام الجديد من هذه القاعدة بأن جعل الأثر المترتب على وقف الموظف احتياطياً حرمانه من نصف راتبه، وبالتالي صرف النصف الآخر إليه، فالقاعدة تؤكد أن الآثار التي وقعت في ظل النظام القديم تخرج من سلطان النظام الجديد، وبالتالي فإن كل حالات الوقت عن العمل التي امتدت حتى لحقها التنظيم القانوني الجديد، لا تسري عليها أحكامه بالنسبة إلى مدة الوقف السابقة على نفاذه، وبهذا يكون لكل موظف موقوف عن العمل قبل نفاذ التنظيم القانوني الجديد، أن يتقاضى اعتباراً من تاريخ نفاذ التوقيف نصف راتبه عن مدة وقفه الممتدة في ظل التنظيم القانوني الجديد[2].

([1])الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص516.

([2])مرغني، شمس الدين، المرجع السابق، ص18.

هذا بالنسبة للقرارات البسيطة، أما في القرارات التي تشترك في إصدارها أكثر من هيئة واحـــدة كما هو الحال في قرارات الهيئات اللامركزية التي تخضع لتصديق السلطة الوصائية مثلاً، فالمبدأ المسلم به أن القرار لا يكون نافذاً إلا بعد التصديق الصريح أو الضمني من جانب السلطة الوصائية، وبناء على ذلك فلا يمكن تضمين القرار آثاراً ترجع إلى ما قبل تاريخ هذا التصديق.

هذا هو الرأي السائد في الفقه[1]. أما القضاء الإداري المصري وسايره في ذلك القضاء الإداري الأردني فقد وقف موقفاً وسطاً، حيث قرر مجلس الدولة المصري بأن: "قرار المجلس البلدي فيما يفرضه من رسوم لا يعد نافذاً إلا بعد مصادقة الوزير عليه"[2].

وبهذا قضت محكمة العدل العليا في قرار لها أنه اذا حصلت المستدعية على الموافقـــة المبدئيـــة لإنشاء منطقة حرة خاصة شريطة أن تباشر بأعمال البنية التحتية اللازمة للمشروع خلال سنة من تاريخ هذه الموافقة فإن هذه الموافقة المبدئية لا تشكل بحد ذاتها قراراً إدارياً نهائياً يقبل الطعن بالإلغاء لأن هذه الموافقة مشروطة بإنجاز أو المباشرة بشكل جدي لإنجاز أعمال البنية التحتية لهذا المشروع، وبالتالي فإن القرارين المشكو منهما لم يمسا حقاً مكتسباً للمستدعية ناشئا عن قرار إداري نهـــائي ذلـــك أن الموافقـــة للمستدعية على إنشاء منطقة حرة خاصة مشروطة بالمباشرة وإنجاز أعمال البنية التحتية خـــلال المـــدة الواردة بقرار الموافقة المبدئي آنف الذكر. [3].

ويستخلص مما سبق ان الأحكام السابقة تعين الإدارة التي ينفذ بها القرار فقط، ولم يتعين تـــاريخ النفاذ، اذا كان من تاريخ صدوره من السلطة المركزية أم من تاريخ التصديق عليه من سلطة الوصاية.

([1])الجرف، طعيمة، المرجع السابق، ص286.

([2]) حكم مجلس الدولة، 1953/6/16، المجموعة، السنة 7، ص1563.

([3])قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2005/485 (هيئة خماسية) تاريخ 2006/1/23، منشورات مركز عدالة

الرأي السائد أن القرار الإداري الصادر عن الهيئات اللامركزية إذا تمت المصادقة عليه، سرت آثاره من تاريخ صدوره من السلطات اللامركزية لأن المصادقة على القرار ليست منشئة له بل هي مقررة لصحته من يوم صدوره من السلطة اللامركزية[1] لذا لا يجوز للمجالس البلدية أن تفرض رسوماً تجعلها سارية من تاريخ سابق على تاريخ صدور قرارها، إذ في هذه الحالة فقط يكون للقرار أثر رجعي.

ويذهب رأي – آخر – إلى أن تضمين القرار في هذه الحالة أي أثر يسبق تاريخ تصديق سلطة الوصاية يعتبر تطبيقاً للرجعية، لأن تاريخ نفاذ القرار هو تاريخ التصديق عليه، ولا يمكن أن تتكامل عناصر القرار قبل التصديق، وبالتالي لا يمكن أن ينتج آثاره قبل ذلك، ما لم يقرر القانون غير ذلك، ويشترط أن يكون مفهوماً أن هذا التصديق هنا هو التصديق بمعناه الفني – أي لا ينفذ القرار بدونه – أما إذا كانت السلطات الوصائية تملك مجرد اعتراض خلال مدة معينة فإن القرار يعتبر نافذاً من تاريخ صدوره من الهيئة اللامركزية إذا لم تستعمل سلطة الوصاية حقها في الاعتراض خلال المدة القانونية[2].

ولا بد في هذا السياق من الإشارة إلى الأمور التالية:

1- أن الأحكام السابقة، مصادقة السلطات المركزية على قرارات السلطات اللامركزية لا تنطبق على القرارات التي تصدر عن السلطات المركزية عند حلولها محل السلطات اللامركزية عندما يسمح لها القانون بذلك، لأنه في هذه الحالة تكون أمام قرار واحد لا قرارين كما هو الحال في وجود سلطتين مركزية ولا مركزية[3].

---

(1)الزعبي، خالد، المرجع السابق، ص206.

(2) هاشم، عبد الرؤوف، (2003)، **القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص127.

(3)الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص519.

2- إن السلطات اللامركزية تتحمل كامل مسؤولية قراراتها حتى لو صادقت عليها السلطة المركزية ولكنها لا تتحمل مسؤلية رفض السلطات المركزية المصادقة على قراراتها[1].

3- ان قاعدة عدم الرجعية هي من القواعد الآمرة التي لا يجوز مخالفتها، وأنه في حالة الشك فإن القاضي يرجح عدم الرجعية[2].

4- ان جزاء الرجعية هو البطلان، ولكن بطلان القرار الرجعي قد يكون كلياً إذا كان غير قابل للتجزئة، وقد يكون جزئياً إذا كان القرار قابلاً للتجزئة[3]، وبهذا تقول محكمة العدل العليا: "القرارات الإدارية ليس لها أثر رجعي، وجزاء رجعية القرار الإداري هو بطلانه فيما يختص برجعيته"[4].

ويقسم هذا المبحث الى ثلاثة مطالب بحيث نتناول في المطلب الاول الاستثناءات التي ترد على مبدأعدم رجعية القرارات الادارية ونخصص المطلب الثاني لتصحيح القرارات الادارية المعيبة بأثر رجعي والمطلب الثالث سنتناول فيه آثار إرجاء القرار الاداري لتاريخ لاحق.

المطلب الاول

الاستثناءات التي ترد على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية

إذ كان الأصل في القرارات الإدارية هو عدم جواز سريان أثارها على الماضي الا ان هذا الأصل قد ورد عليه إستثنائات وفي غير المواد الجنائية، وهذه الاستثناءات أقرتها الأقضية في تنفيذ

([1])الزعبي، خالد، المرجع السابق، ص206.

([2])الزعبي، خالد، المرجع السابق، ص207.

([3])الزعبي، خالد، المرجع السابق، ص207.

([4]) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 1961/114 (هيئة خماسية)، المنشور على الصفحة 316 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1962/1/1

قراراتها الإدارية، فسير العملية الإدارية وطبيعة الأمور تتطلب أعمال رجعية لأن قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية هي من صنع القضاء والإعتبارات العملية تتطلب وضع حلول طبقاً للمستجدات[1]، ومن الإستنثاءات على مبدأ عدم الرجعية ما يلي:

اولا: وجود نص تشريعي يقر الرجعية

وهذا يتم بصدور قانون معين يخول المشرع بمقتضاه صراحة لجهة الإدارة إصدار قرارات إدارية بأثر رجعي على إعتبار ان هذا القانون يمثل المصلحة العامة، وهذا التخويل أو التفويض قد يكون صريحاً ففي هذه الحالة ينص القانون صراحة على تخويل الجهة الإدارية لإصدار قرارات إدارية يرجع أثرها للماضي وحتى تاريخ معين يحدده القانون، وخير مثال على ذلك ما إتخذه مجلس الدولة الفرنسي وذلك بإعادة الموظفين الذين منعوا بسبب الحرب عن وظائفهم، مع تصحيح وضعهم منذ قيام الحرب، أو سحب نوع معين من القرارات الإدارية إبتداء من تاريخ معين في الماضي. [2]

وقد يكون النص على الرجعية في القرارات الإدارية ضمني أي تمليه طبيعة الإختصاص كما لو صدر قانون يخول الإدارة سلطة إعادة النظر في القرارات الصادرة من سلطة معينة كانت قد صدرت في الماضي وفي تاريخ معين، وقد سلم مجلس الدولة الفرنسي بشرعية الرجعية في هذه الحالات وهو ما أعتمد عليه مجلس الدولة المصري في احكامه منذ القدم ومن أحكامه في هذا الخصوص حكمه الصادر

---

(1)الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص 570

(2) عكاشة، حمدي ياسين، (2001)، **موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، ج1، منشاة المعارف، الاسكندرية،، ص 21.

في 10 أبريل 1948 والذي جاء فيه لا تسري أحكام القرارت الإدارية واللوائح إلا على ما يقع من تاريخ صدورها ولا يترتب عليها أثراً فيما وقع قبله الا في حالتين: (1)

الحالة الأولى: ان تكون هذه القرارات واللوائح صادرة تنفيذاً لقوانين ذات أثر رجعي .

الحالة الثانية: أن تكون هذه القرارات واللوائح (ذات الأثر الرجعي) صادرة تنفيذاً لأحكام صادرة من مجلس الدولة بإلغاء قرارات ادارية وقعت مخالفة للقانون بما يترتب على الإلغاء من أثره في الحوادث السابقة(2).

ثانيا: إجازة رجعية القرار الإداري إذا صدر تنفيذا لحكم قضائي بإلغاء قرار إداري معيب في هذه الحالة إذا صدر حكم بإلغاء القرار فإن القرار يعد في حكم المعدوم من يوم صدوره، ومن ثم تلتزم الإدارة بإعادة تصحيح الوضع النظامي بالطرق كافة ومنها إصدار قرار جديد يسري بأثر رجعي ، مثال ذلك إذا صدر حكم بإلغاء قرار نقل الموظف على أساس أنه يتضمن في حقيقته عقوبة تأديبية مقنعة فيجب على الإدارة إصدار قرار جديد ابإعادة الموظف إلى عمله السابق ليس من تاريخ صدور الحكم القضائي بالإلغاء وإنما من تاريخ صدور قرار النقل الذي حكم بإلغائه.

ففي حالة إعادة الحال إلى ما كان عليه يتعين على الإدارة أن تقوم بتنفيذ الحكم وذلك بإعادته إلى السابق أي قبل إصدار القرار الملغى وكأنه لم يصدر على الإطلاق، وهذا الالتزام يفرض على الإدارة إزالة الآثار القانونية والآثار المادية وذلك ما إذا مارس احد الأفراد النشاط الذي رفضت الإدارة التصريح له بممارسته وكان هذا التصرف يمثل جريمة جنائية، فإن الحكم بإلغاء قرار الرفض يترتب عليه امتناع

---

(1) عكاشة، حمدي ياسين، المرجع السابق، ص22.

(2) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص 557

توقيع العقوبة الجنائية، وإزالة الآثار المادية عند تنفيذ قرار الإلغاء يتم عن طريق قيام الإدارة بجميع الإجراءات اللازمة لإزالة مظاهر التنفيذ المادي القائمة للقرار الملغى، مثلا إخلاء العين التي تم الاستيلاء عليه، أو الإفراج عن المواطن المعتقل، أو إعادة الموظف المفصول إلى سابق عمله وتمكينه من مباشرة أعمال وظيفته.

ثالثا: أجاز القضاء الإداري في الأنظمة الإدارية المقارنة رجعية القرار الإداري إذا كان لصالح الفرد ولا يتضمن إضرارا بحق مكتسب. [1]

رابعا: القرارات المفسرة والمؤكدة لقرارات سابقة وتسري بأثر رجعي على أساس أنها لا تضيف جديدا إلى مضمون القرار السابق.

ونلاحظ من ناحية أخرى أنه إذا أصدرت السلطة التشريعية قانوناً بأثر رجعي ويحتاج هذا القانون لتنفيذه وتطبيقه على أرض الواقع قرارات إدارية من السلطة التنفيذية فان على هذه الإدارة بحكم الوظيفة التي تمارسها أن تصدر قرارات لنفاذ هذا التشريع الرجعي.

وقد نص مجلس الدولة المصري على الاستثناء حيث يقر عدم سريان القرارات الإدارية واللوائح إلا علي ما يقع من تاريخ صدورها وإذا كانت هذه القرارات صادرة تنفيذاً لقوانين ذات اثر رجعي(فلا رجعية إلا بنص).

خامسا: الرجعية في حالة سحب القرارات الإدارية لا يكفى في السحب إلغاء القرار الصادر بالسحب بأثر رجعى بل يتعين على الإدارة أن تعيد الحال إلى ما كان عليه قبل صدور هذا القرار، فإذا كان القرار الذي تم سحبه سليما فإنه لا يجوز الرجوع عنه إلا في الحدود السابقة أما إذا كان غير مشروع فإنه لا يمكن

([1]) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص519.

الرجوع عنه إلا خلال مدد الطعن فيجب على الإدارة في هذه الحالة إعادة الموظف الذي صدر قرار بفصله ثم سحب هذا القرار وإذا عينت الإدارة بدلا منه في الوظيفة ذاتها فيجب عليها فصل هذا الأخير بأثر رجعى ويجب تصحيح الوضع القانوني للموظف الأول وكأنه لم يفصل[1].

وفى حكم آخر لمجلس الدولة الفرنسي صادرا في 4 يونيه 1948 في قضية Dame de seve" والتي يتلخص في أن قراراً صدر باعتبار سجادتين صنعتا في القرن الخامس عشر وموجودتين في قلعة معينةCateav de Bort" من الأشياء الأثرية ثم صدر قرار بسحب القرار الأول وكانت الغاية منه تمكين الألمان من الاستيلاء على السجادتين وإما طرد الألمان وصدر قرار ثالث بسحب القرار الثاني فقضى مجلس الدولة بان القرار الثالث ليس قرار مبتدأ حتى يشترط لإصداره موافقة المالك ولكنه مجرد سحب لقرار غير مشروع يقتصر أثره على إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الأول للسحب. [2]

([1]) قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1969/72 (هيئة خماسية)، المنشور على الصفحة 67 من عدد مجلة نقابة المحامين بتاريخ 1970/1/1، اذا كان التنسيب الذي قدمه القائد العام الى وزير الدفاع للاستغناء عن خدمات المستدعي وقرار الاستغناء الذي اقترن بالارادة الملكية قد صدرا في ظل قانون التقاعد العسكري رقم 29 لسنة 1959، فان هذا القانون هو الذي ينطبق على حالة المستدعي ويتوجب تسوية حقوقه التقاعدية وفاقا لاحكامه. اما كون قرار الاستغناء قد نص على انه يسري من تاريخ سابق لنفاذ احكام القانون المذكور، وان هذا القرار قد اصبح قطعيا لعدم الطعن به، فان ذلك لا يحول دون تطبيق احكام هذا القانون، لان السلطة الادارية لا تملك اصلا صلاحية اصدار قرارات ادارية بانهاء الخدمة باثر رجعي. ان اصدار القرار على هذا الوجه يعتبر مخالفة جسيمة للقانون تنحدر به من حيث الرجعية الى درجة الانعدام، فلا يكتسب اي حصانة ولو فات الميعاد المحدد للطعن بالالغاء او السحب، ويكون من حق المحكمة عند النظر في الطعن المتعلق بقرار لجنة التقاعد ان تتصدى لبحث مشروعية قرار الاستغناء من هذه الجهة وان تشل اثاره بالنسبة للمستدعي دون التعرض لالغائه حتى ولو لم ترفع دعوى بطلب الغائه

([2]) الكبيسي، رحيم سليمان، (2000)، **حرية الإدارة في سحب قراراتها دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي،** رسالة دكتوراة جامعة القاهرة، ص 79

سادسا: الرجعية البناءة:

وقد يتعين على الإدارة في حال حكم بالإلغاء أن تتخذ قراراً ايجابيا بإصدار القرارات اللازمة لإعادة الوضع إلي ما كان عليه وهذا ما يسمى بالرجعية البناءة، فلا يكفى إلغاء قرار التخطي مثلا بل يجب ترقية الموظف الذي تخطته الإدارة، ولا يكفى ضم المدة التي نازعت فيها الإدارة، بل يتعين إصدار القرارات التي ترتبت على هذا الضم، هذا في حالة الموظفين، أما في حالة غير الموظفين فإن إلغاء هذا القرار بالرفض يستتبع منح الطالب الترخيص من تاريخ الطلب الأصلي، مع ترتيب ما يتولد عن ذلك من أثار. (1)

المطلب الثاني

تصحيح القرارات الإدارية المعيبة بأثر رجعي

إذا ارادت الإدارة الاحتفاظ بالقرار المعيب من التاريخ الذي صدر فيه، فهل تملك الإدارة تصحيح ذلك القرار؟ فإن أجزنا ذلك فمن الطبيعي ان يكون مثل هذا القرار الذي صدر بالتصحيح قرارا باثر رجعي وفي هذه الحالة يأخذ التصحيح صورتين هما : (2)

- صدور قرار معيب من السلطة الإدارية ثم تحاول الإدارة وبقرار لاحق تصحيحه.
- صدور قرار من هيئة لا صفة لها في إصداره والجهة الإدارية تريد تصحيحه.

في هذه الحالات يجوز التصحيح بصدور نص تشريعي وهذا ما طبقه مجلس الدولة المصري في حكم المحكمة العليا الصادر في 12- نوفمبر-1955 والذي جاء فيه (يتبين من استقراء نصوص القوانين

---

(1) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص520.
(2) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص523.

المتعاقبة الخاصة بالمعاشات الملكية انها ما كانت تجيز حساب مدد الخدمة باليومية في المعاش إلا في الحدود التي رسمتها)، ومع ذلك درج مجلس الوزراء على إصدار قرارات مختلفة – عامة و فردية – تقضى بحساب مدد خدمة في المعاش ما كانت تجيزها تلك القوانين فلم يكن من شك في تصحيحها ولذلك صدر القانون رقم 86 لسنة 1951 ونص في المادة الأولى منه على ان (تعتبر في حكم الصحيحة القرارات التي صدرت من مجلس الوزراء في المدة من 4 يونيه سنة 1929 إلى تاريخ العمل بهذا القانون والمبينة بالكشف المرافق لهذا القانون وكذلك القرارات التي تضمنت تدابير خاصة بجواز احتساب مدد المعاش سواء كان ذلك بالاستثناء من أحكام القانون رقم 5 لسنة 1909 أم المرسوم بقانون رقم 27 لسنة 1929 ام احكام القانون رقم 22 لسنة 1922 ام المرسوم بقانون رقم 39 لسنة 1929 وتظل هذه القرارات نافذة منتجة لاثارها. [1]

وقد ذهب الفقه الايطالي الى جواز التصحيح في القرارات المعيبة في الحالات السابقة، اما الفقه الفرنسي فلا يجيز تصحيح القرارات المعيبة باثر رجعي باعتبارها قاعدة عامه بل اقتصر على القرارات المستقبلية، ويرجع الفقيه (جيز) اسباب ذلك الى: [2]

1- إن الإجازة في القانون الخاص انما يملكها من شرع البطلان لمصلحته، والقاعدة في القانون العام إن البطلان من النظام العام وعلى ذلك فلا يملك إجازته او اقراره.
2- إن اقرار التصرفات المعيبة التي تصدرها هيئة غير مختصة هو بمثابة إنابة لاحقة، وهذه الإنابة غير جائزة في القانون العام .

---

(1) h p://www.omanlegal.net/vb/showthread.php?t=13932

(2) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص 576

3- إن التصحيح في تلك الحالات يتضمن اعتداء على قواعد الاختصاص وسبب ذلك إن الادارة لا تملك أن تحقق أثارا في الماضي إلا بمقتضى نص شريعي.

وقد صدرت عن القضاء الفرنسي في بداية الامر صدرت عنه احكاما تجيز تصحيح القرارات المعيبة باثر رجعي سواء كانت لوائح او قرارات فردية، ولكنه عدل حديثا هذا المسلك واقر قاعدة عدم جواز التصحيح سواء كانت قرارات تنظيمية او فردية.

وقضت محكمة العدل العليا الاردنية في قرار لها انه يعتبر قرار التصحيح قراراً إدارياً جديداً ، وكان على المستدعي أن يطعن فيه وليس في القرار الأول الذي جرى تصحيحه. [1]

المطلب الثالث

آثار إرجاء القرار الإداري لتاريخ لاحق

تختلف إمكانية إرجاء القرار الإداري إلى ما بعد تاريخ إصداره أو شهره بحسب طبيعة القرار ذاته وما إذا كان تنظيمياً أو فردياً، والأصل أن تاريخ نفاذ القرارات الإدارية مرتبط باعتباره قاعدة عامة بتاريخ صدورها، غير أن الإدارة لغاية تستهدفها قد تفصل بين هذين التاريخين بإرجاء آثار القرار إلى تاريخ لاحق لتاريخ صدوره، كما أن يكون القرار مقترناً بأجل مؤقت وأنه لا توجد قاعدة عامة، فمن جهة لا يمكن القول أنه يحظر على الإدارة من إرجاء آثار قراراتها للمستقبل كما أنه لا يوجد نص تشريعي يمنع ذلك إذا ما قامت أسباب للإرجاء[1].

---

(1) قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2008/12 (هيئة خماسية) تاريخ 2008/3/16، منشورات مركز عدالة.

([1]) الحلو، ماجد، المرجع السابق، ص497.

ومن جهة ثانية أن الأحكام القضائية في هذا المجال قليلة إذا ما قورنت بحالة عدم الرجعية إلا أن الأمر مستقر على التمييز بين القرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الفردية. في مقابل قاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية على الماضي تملك الإدارة في بعض الأحيان أرجاء تنفيذ القرار الإداري إلى تاريخ لاحق ، ودرج القضاء الإداري على التمييز في ذلك بين القرارات الإدارية التنظيمية أو اللوائح والقرارات الإدارية الفردية

أ- **ففي حالة القرارات التنظيمية (اللوائح)**: يجوز للإدارة أن تصدر قرارات تنظيمية مع إرجاء آثارها إلى تاريخ لاحق في المستقبل، وبعد ذلك التاريخ فإنه للإدارة حق مطلق في تعديل هذه القرارات او الغائها في كل وقت، على اعتبار أن هذه القرارات (اللوائح) لا ترتب حقوقاً مكتسبة للغير بل تولد مراكز قانونية عامة وكذلك تملك الإدارة أرجاء آثار القرارات التنظيمية إلى تاريخ لاحق لصدورها ، لأن ذلك لا يتضمن اعتداء على سلطة الخلف لأن هذا الخلف يملك حق سحب أو إلغاء أو تعديل قراراته التنظيمية لأنها لا ترتب حقوقاً مكتسبة بل تنشئ مراكز تنظيمية عامة.

ويجوز بصفة مطلقة تأخير إعمال أثرها إلى تاريخ لاحق. وذلك على أساس أن هذه القرارات لا تنشئ حقوقاً مكتسبة لأحد وإنما تنشئ حقوقاً تنظيمية عامة، فيمكن بالتالي للسلطة القائمة وقت التاريخ المقرر لإعمال أثرها أن تعدلها أو تلغيها كما تشاء وحسب ظروف الحال دون خشية الاحتجاج قبلها بحق مكتسب للغير.

ومن جهة ثانية فإن إصدار الإدارة لهذه القرارات لا يشكل تعدياً أو اغتصاباً للإدارة اللاحقة (الخلف) ويكون لهذه الإدارة الخلف إذا ما تغيرت الأولى (السلف) حق تعديل اللائحة أو سحبها أو إلغائها بما ويتفق ومقتضيات سير المرافق العامة وضرورات الحياة الإدارية[1].

ويرى جانب من الفقه الإداري أمثال الفقيه الفرنسي (أوبي) أنه إذا كانت القاعدة العامة تقضي بسلامة اللوائح المؤجلة آثارها، فإن ذلك لا يعني أن مجلس الدولة الفرنسي لا يمكنه الحكم بإلغائها في جميع الحالات بل إنه يمكن إلغاؤها إذا ما ارجئت آثارها إلى تاريخ بعيد بحيث ينعدم سببها الحال، وبالتالي فإن الإلغاء لا يكون بسبب الإرجاء في ذاته بل بسبب عدم قيام ركن السبب والذي لا يمكن الحكم عليه عند صدور اللائحة.

ب- **بالنسبة للقرارات الفردية**: الأصل في القرارات الفردية أنه لا يجوز للإدارة أن ترجئ آثارها للمستقبل لأن ذلك يمثل اعتداء على السلطة القائمة في المستقبل لأنه يولد عنها مراكز قانونية خاصة ، يستطيع الأفراد أن يحتجوا بها في مواجهة الإدارة استناداً إلى فكرة الحقوق المكتسبة .

كما لو أصدرت السلطة الإدارية الحالية قراراً بتعيين موظف وأرجئت تنفيذ هذا القرار إلى فترة لاحقة فتكون قد قيدت السلطة الإدارية في المستقبل بقرار التعيين خلافاً لقواعد الاختصاص .

ومع ذلك يجوز أحياناً ولضرورات سير المرافق العامة تأجيل آثار القرار الإداري إلى تاريخ لاحق ، فيكون المرجع في هذه الحالة هو الباعث وليس التأجيل ذاته ، ويكون الحكم على مشروعية هذا

([1]) الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص557.

القرار أن يكون محله قائماً حتى اللحظة المحددة للتنفيذ ، فإن انعدم هذا الركن أصبح القرار منعدماً لانعدام ركن المحل فلا يرتب أثراً . (1)

فيرى جانب من الفقه الفرنسي أنه لا يجوز كأصل عام إرجاء آثارها إلى تاريخ لاحق. ويرجع ذلك إلى أن هذه القرارات تنشئ حقوقاً مكتسبة ولا يمكن المساس بها إلا وفقاً للأوضاع التي يحددها القانون لانقضاء القرار الإداري ومن شأن ذلك ان يقيد السلطة القائمة وقت التاريخ المحدد للتنفيذ اللاحق، فلا تستطيع تعديلها أو إلغاءها وإلا بطل قرارها استناداً إلى فكرة الحق المكتسب. (1)

فلقد لاحظ مجلس الدولة الفرنسي والقضاء الإداري عموماً أن في إرجاء الآثار إلى تاريخ لاحق في المستقبل كون اعتداء على السلطة اللاحقة (الخلف) صاحبة الاختصاص في ذلك التاريخ فقد لا تكون السلطة هي نفسها المصدرة للقرار؛ لذلك لم يقر القضاء الإداري هذا الإرجاء إلا في حدود ضيقة يكون الإرجاء قائماً على أسباب ومسوغات جدية كما في حالة تعيين أحد الموظفين مع إرجاء الآثار إلى ما بعد أداء خدمة العلم.

فسلطة الإدارة في إلغاء كل من القرارات التنظيمية والقرارات الفردية المختلفة فبينما سلطتها مطلقة في الأولى ومقيدة بالنسبة للقرار الفردي معيباً كان أو سليماً فالأصل أنها لا تملك إلغاء القرار المعيب إلا في حدود ضيقة، كما أنها لا تستطيع المساس بالقرار الفردي معيباً كان أو سليماً فالأصل أنها لا تملك إلغاء القرار المعيب إلا في حدود ضيقة، كما أنها لا تستطيع المساس بالقرار الفردي السليم إلا بقرار عكسي يخضع لشروط دقيقة تختلف في معظم الحالات عن تلك المطلوبة لإصدار القرار المراد إلغاؤه.

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا جلسة 1986/6/29 طعن إداري رقم 2074 لسنة 29 ق ق الموسوعة ج35، ص 938 .

بهذا قال المفوض الفرنسي تيسيه (Teissieh) بخصوص قرارات التعيين المتيسرة التي يصدر فيها قرار التعيين قبل وجود شاغر أو خلو الوظيفة إذا وضح أن الرئيس الإداري الذي يوقع قرارات التعيين السابقة قد لا يكون في منصبه عند تنفيذ تلك القرارات، وبهذا لا يكون قد مارس حقاً لم يوجد بعد فحسب، بل اغتصب سلطة خلفه وأيده الفقيه جيز إذ رأى في الاستعمال السابق للسلطة دليل الانحراف والمحسوبية فوق ما ينطوي عليه من عيب الاختصاص الزمني[1].

ومن الأحكام التي صدرت في مجلس الدولة كانت قد قضت بالإلغاء لبطلان القرار المؤجل ولم يعلن أن الإلغاء كان سببه تأجيل آثار القرار بل لظروف خاصة تحيط بتأجيل آثار القرار، ومثال ذلك انقضاء فترة طويلة بين صدور القرار بالتعيين وشغور الوظيفة المعين فيها، وأحياناً يعلن صراحة أن هذا التعيين المتيسر لا يقصد به إلا تأمين حصول بعض الأفراد على الوظيفة قبل شغورها مما يشوب التعيين بعيب الانحراف، أو إشارته إلى فكرة الاعتداء على اختصاص الخلف.

إلا أنه استثناء على الأصل؛ فإنه يجوز تأجيل آثار القرار للمستقبل إذا ما كانت مصلحة المرفق العام لا تستلزم تطبيق القرار المباشر[2] فإذا ما كانت بواعث الإدارة ومقتضيات سير المرفق العام تقتضي التأجيل فالقرار مشروع وبالعكس[3].

ونحن نرى أن لجهة الإدارة دون مغالاة أن تؤجل آثار قراراتها شريطة أن يكون هدفها تحقيق الصالح العام، وهذا لا شك قيد مفروض في جميع الحالات دون حاجة إلى نص.

([1])الطماوي، سليمان، المرجع السابق، ص566.

([2]) حكم مجلس الدولة في 1921/4/22، في قضية براكوس (Pracros) المجموعة ص1010، وتتعلق بقرار فصل مؤجل.

([3]) حكم مجلس الدولة في 1921/10/28 في قضية هاملي (Hamelle) المجموعة ص891، وتتعلق بترقية مؤجلة.

وقضت محكمة العدل العليا انه بما ان المستفاد صراحة من منطوق القرار المطعون فيه انه صدر حفاظا على الامن والسلامة العامة فان اصدار المستدعى ضده لقرار لاحق يتضمن امهال تنفيــذ قــرار الابعاد لمدة سنة من تاريخ صدوره يدل على ان قرار الابعاد لم يكن الغاية منه الحفــاظ علـــى الامــن والسلامة بدلالة ارجاء تنفيذه لمدة طويلة مما يستوجب الغاؤه.[1]

---

(1)قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم 2000/368 (هيئة خماسية) تاريخ 2000/12/4 المنشور على الصــفحة 293 من عدد المجلة القضائية رقم 12 بتاريخ 2000/1/1

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

الخاتمة:

لقد وجدنا من خلال هذة الدراسة ان القرارات الادارية في مجملها تهدف الى تحقيق المصلحه العامة، ويعد موضوع نفاذ القرارات الادارية بحق الافراد ذا اهمية خاصة لتأثيره على العمل الاداري، فهو الصلاحية التي تتمتع بها السلطة الادارية لاتخاذ إجراء ما او القيام بعمل من الاعمال القانونية، كما وان نفاذ القرارات الادارية بحق الافراد لايمكن نفاذة الا بوسائل العلم المقررة قانوناً.

ولقد قمت بتقسيم هذه الدراسة الى خمسة فصول تناولت في الفصل الأول مقدمة الدراسة وبينت من خلاله الفكرة العامة عن موضوع الدراسة واوضحت مشكلة الدراسة والهدف من هذه الدراسة وأهميتها ومصطلحات الدراسة ومحددات وحدود الدراسة والدراسات السابقة التي قمت بالرجوع اليها في هذه الدراسة.

اما الفصل الثاني فقد تناولت التعريف بالقرار الإداري وأركانه وأنواعه حيث قمت بتقسيمه إلى ثلاثة مباحث تناولت في المبحث الاول تعريف القرار الإداري وقد بحثت في تعريف القرار الاداري في الفقه في المطلب الاول منه اما في المطلب الثاني فقد تناولت تعريف القرار الاداري في القضاء.

وفي المبحث الثاني تناولت أركان القرار الإداري وقمت بشرح الاركان الشكلية للقرار الاداري في المطلب الاول والذي قمت بتقسيمه الى فرعين تناولت في الفرع الاول ركن الاختصاص واما الفرع الثاني اوضحت فيه الشكل والاجراءات. اما المطلب الثاني فخصصته للأركان الموضوعية للقرار الإداري

وقمت بتقسيمه الى ثلاثة فروع تناولت في الفرع الاول ركن المحل والفرع الثاني ركن السبب اما الفرع الثالث فخصصته لركن الغاية.

وفي المبحث الثالث تناولت أنواع القرارات الإدارية وقمت بتقسيمه الى ثلاثة مطالب تناول في المطلب الاول القرارات الإدارية التنظيمية والثاني القرارات الإدارية الفردية اما في الثالث اوضحت فيه تمييز القرارات الإدارية التنظيمية عن الفردية وأهميته.

وفي الفصل الثالث تناولت نفاذ القرارات الادارية بحق الافراد وقمت بتقسيم هذا الفصل الى مبحثين خصصت المبحث الاول للحديث عن وسائل العلم بالقرار الاداري وقمت ببيان وسائل العلم بالقرار الإداري هي النشر والإعلان، ويضيف القضاء إلى هاتين الوسيلتين وسيلة ثالثة هي العلم اليقيني. اما المبحث الثاني فقد خصصته لبحث كيفية تنفيذ القرارات الادارية وقمت بتقسيمه الى ثلاثة مطالب تناولت في المطلب الأول مفهوم التنفيذ اما في المطلب الثاني فقد تناولت التنفيذ الجبري المباشر للقرار الإداري بواسطة الإدارة وبينت مفهوم التنفيذ المباشر في الفرع الاول منه اما في الثاني فقد تناولت حالات التنفيذ المباشر وفي الثالث تناولت شروط تطبيق التنفيذ المباشر اما في المطلب الثالث فقد بينت تنفيذ القرارات الإدارية عن طريق القضاء.

وفي الفصل الرابع تناولت الطبيعة القانونية لنفاذ القرارات الادارية وتطبيقها، ومن هذا المنطلق قسمت هذا الفصل الى مبحثين حيث تناولت في المبحث الاول مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية ويقسم هذا المبحث الى مطالب عدة بحيث تناولت في المطلب الاول اسس مبدأ عدم الرجعية وفي المطلب الثاني شروط عدم رجعية القرار الاداري وخصصت المطلب الثالث للاعتبارات التي يقوم عليها مبدأ عدم الرجعية القرارات الادارية. وفي المبحث الثاني خصصته لرجعية القرارات الادارية. ويقسم هذا المبحث

الى ثلاثة مطالب بحيث تناولت في المطلب الاول الاستثناءات التي ترد على مبدأعدم رجعية القــرارات الادارية وخصصت المطلب الثاني لتصحيح القرارات الادارية المعيبة بأثر رجعي والمطلب الثالث تناولت فيه آثار إرجاء القرار الاداري لتاريخ لاحق.

اما الفصل الخامس تناولت الخاتمة واهم النتائج التي خلصت اليها الدراسة واهم التوصيات.

أولا: النتائج:

1. اتضح لنا أن القرار الإداري ينفذ في مواجهة الإدارة منذ تاريخ صدوره كقاعدة عامة إلا أن الإدارة تملك أن تجعل للقرارات الصادرة عنها أثاراً رجعية في حالات معينة كحالة وجود نص تشريعي يبيح لها ذلك وحالات القرارات التفسيرية والمؤكدة والكاشفة.
2. تبين لنا أن مبدأ عدم رجعية القرار الإداري قد تقرر لمصلحة الأفــراد وحمايــة حقــوقهم المكتسبة ولغايات استقرار معاملاتهم واحتراماً لقواعد الأختصاص، وأن هذا المبــدأ يجــد أساسه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري وقضاء محكمــة العــدل العليا الاردنية.
3. أن نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد لا يكون الا بعد علمهم بها بإحدى الوسائل المقررة قانوناً وهي النشر والإعلان وهما الوسيلتان المنصوص عليهما قانوناً في حين أن الوســيلة الثالثة وهي العلم اليقيني قد أوجدهما القضاء.

4. قمنا بإلقاء الضوء على أوجه الاختلاف بين القرارات الإدارية، ونفاذ القرارات الإدارية بحق الافراد في ضوء أحكام القضاء الإداري لمحكمة العدل العليا الأردنية وعلى الأخص مواعيد التبليغ وطرقة وأنواعه.

5. تبين لنا من هذه الدراسة انه يجوز لإدارة أن تصدر القرارات التنظيمية وترجئ أثارها إلى تاريخ مستقبل لان الاعتبارات التي حالت دون الرجعية لا يوجد لها اثر في هذا المجال.

ثانيا: التوصيات:

1. يجب أن يكون القرار الإداري مطابقاً للدستور والقوانين واللوائح ومبادئ القانون العام كالمساواة والحريات العامة وحق الدفاع وعدم رجعية القرارات الإدارية

2. ضرورة ان تتبع الادارة وتضمن القرارات الفردية باثر رجعي إذ كان من شأن الرجعية أن ترتب حقاً للأفراد.

3. ضرورة ايجاد طريقة حديثة لتبليغ القرارات الكترونيا لصاحب الشان الصادر بحقه القرار وذلك لسهولة العملية وسرعتها وخصوصا انه في الوقت الراهن يكون من السهل وجود عناوين الكترونية او هواتف حديثة لجميع افراد المجتمع.

4. ضرورة ان يكون القرار الاداري ينص على عدم الرجعية الا بالحالات او الظروف الطارئة لان مخالفة هذه المبادئ قد ينجم عنه المساس بالحقوق المكتسبة للافراد والذين اكتسبوا حقوقهم في ظل قانون معين.

5. يجب أن يكون الافصاح عن الإرادة في الشكل الذي يتطلبه القانون لان للقرار الاداري انواعا عدة فيجب ان يكون الأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشراً وان تكون الغاية من إصداره تحقيقاً للمصلحة العامة.

6. ضرورة توفر محل وإمكانية القرار الاداري بحيث لا يكون القرار الاداري مخالفا للنظام والاداب العامة او احكام القانون او ان لا يكون اثره القانوني مستحيلا .

قائمة المراجع

أولا: المراجع العربية:

المراجع باللغة العربية:

الكتب القانونية:

1. ابو الوفا، احمد، (1980)، **المرافعات المدنية والتجارية**، ط13، منشاة المعارف بالإسكندرية.
2. ابو الوفا، أحمد، (2000)، **التعليق على نصوص قانون المرافعات**، منشأة المعارف بالإسكندرية.
3. احم، الديداموني مصطفى، (1992)، **الإجراءات والأشكال في القرار الإداري**، الهيئة المصرية العامة للكتاب.
4. امين، محمد سعيد حسين، (1998)، **مبادئ القانون الإداري**،دار النهضة العربية، القاهرة.
5. بدوي، ثروت، (1970)، **تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية**، الناشر دار النهضة العربية.
6. بسيوني، عبد الغني، (1994)، **القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة.
7. البنا، محمود عاطف، (1979)، **مبادئ القانون الإداري**، دار الفكر العربي.
8. الجرف، طعيمة، (1984)، **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء-قضاء التعويض**، دار النهضة العربية.
9. جمال الدين، سامي، (1990)، **الدعوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري**، منشأة الإسكندرية.
10. جواد، محمد علي، **القضاء الأداري**، المكتبة القانونية، بغداد، 2003.

11. الجوهري، عبد العزيز السيد، (1991)، **القانون والقرار الإداري في الفترة ما بـين الإصـدار والشهر دراسة مقارنة**، دار النهضة العربية، القاهرة.

12. حافظ، محمود، (1985)، **القرار الإداري**، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة.

13. الحلو، ماجد راغب، (1982)، **القانون الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية.

14. حمادة، محمد أنور، (1996)، **القرارات الإدارية ورقابة القضاء**، دار الفكر العربي، الاسكندرية.

15. الخطيب، نعمان أحمد، (1997)، **مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا في خمسة وعشرين عاماً**.

16. خليل، عبد القادر، (1964)، **نظرية سحب القرارات الإدارية**، دار النهضة العربية.

17. خليل، محسن، (1959)، **النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربيـة المتحـدة**، الطبعـة الأولى، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية.

18. الذنيبات، محمد جمال مطلق، (2003)، **الوجيز في القانون الإداري**، دار وائل للنشر.

19. راضي، مازن ليلو، **الوجيز في القانون الإداري**، منشورات الحلبي الحقوقية.

20. راغب، وجدي، (1987)، **النظرية العامة للتنفيذ القضائي**، دار الفكر العربي.

21. الزعبي، خالد سمارة، (1999)، **القرار الإداري بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)**، الطبعة الثانية، الناشر مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

22. الزعبي، عوض، (2010)، **المدخل إلى علم القانون**، مكتبة الجامعة بالشارقة، وإثراء بـالأردن، ط1.

23. السماحي، موسى عبود ومحمد، (1993)، **المختصر في المسطرة المدنية والتنظيم القضائي**، مؤسسة عبير للطباعة، ومطبعة خالد بن الوليد بدمشق.

24. شطناوي، علي خطار، (1995)، **القضاء الإداري الأردني**، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، المركز العربي للخدمات الطلابية.

25. الشكرة، الحاج، (2005)، **القانون الإداري، النشاط الإداري**، الطبعة الأولى، طبع دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط.

26. شوشاري، صلاح الدين، (2005)، **الوافي في شرح قانون أصول المحاكمات المدنية**، دار المناهج، عمان.

27. الشيخ، عصمت عبد الله، (1999)، **مبادئ ونظريات القانون الإداري (امتيازات الإدارة العامة)**، دار النهضة العربية.

28. الطالب، عبد الكريم، (2009)، **الشرح العملي لقانون المسطرة المدنية**، المطبعة والوراقة الوطنية بمراكش، الطبعة الخامسة.

29. الطماوي، سلمان، (1991)، **النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنه**، دار النهضة العربية.

30. الطماوي، سليمان محمد، (1991)، **نظرية التعسف في استعمال السلطة**، ط2، دار الفكر العربي.

31. الظاهر، خالد خليل ، (1997)، القانون الاداري دراسة مقارنة. عمان، دار الميسرة للنشر والتوزيع.

32. عبد الحميد، حسني درويش، (2009)، **نهاية القرار الإداري عن غير طرق القضاء**، دار الكتب القانونية، ط1، المجلد 1.

33. عبد الواحد، حسني، (1984)، **تنفيذ الأحكام الإدارية**، دون دار النشر.

34. عبد الوهاب، محمد رفعت، (1981)، **القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة.

35. عبد الوهاب، محمد رفعت، (2003)، **القضاء الإداري**، الكتاب الثاني، منشورات الجلبي الحقوقية، لبنان.

36. العطار، فؤاد، (1972)، **القانون الإداري**، ط3، دار النهضة العربية.

37. العطار، فؤاد، (د.ت)، **القضاء الإداري**، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة.

38. عكاشة، حمدي ياسين، (1987)، **القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، الناشر منشأة المعارف، الاسكندرية.

39. عكاشة، حمدي ياسين، (2001)، **موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة**، ج1، منشاة المعارف، الاسكندرية.

40. علي، إبراهيم محمد، (1995)، **القانون الإداري**، دار النهضة، القاهرة.

41. فكري، فتحي، (1996)، **الوجيز في قضاء الإلغاء**، دار النهضة العربية، القاهرة.

42. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1966)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، ط 3، منشاة المعارف، الاسكندرية.

43. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1979)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، الاسنكدرية، منشاة المعارف، ط4.

44. فهمي، مصطفى أبو زيد، (1979)، **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، الاسكندرية، منشاة المعارف، ط4.

45. فهيم، عادل سيد، (د. ت)، **القوة التنفيذية للقرار الإداري**، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة.

46. فودة، رأفت، (1998)، **النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء**، دار النهضة العربية.

47. القباني، بكر، (د.ت) **القانون الإداري**، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة.

48. القضاة، مفلح، (2008)، **أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي في الأردن**، دار وائل للتوزيع والنشر، عمان.

49. القيسي، أعاد حمود، (1998)، **الوجيز في القانون الإداري**، الطبعة الأولى، دار الأوائل للطباعة والنشر، عمان.

50. كرامي، محمد، (2000)، **القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري**، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى.

51. كنعان، نواف، (1996)، **القانون الاداري الأردني**، الكتاب الثاني، ط1.

52. كنعان، نواف، (1999)، **القضاء الإداري في الأردن**، الطبعة الأولى، دار الميسرة، عمان.

53. كنعان، نواف، (2012)، **الوجيز في القانون الاداري الاردني**، الافاق المشرقة للنشر، ج2.

54. الكيلاني، فاروق، (2002)، **شرح قانون اصول المحاكمات المدنية**، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان.

55. الكيلاني، محمود، (2002)، **شرح قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني وتعديلاته**، دار وائل للنشر، عمان.

56. ليله، محمد كامل، (1970)، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، دار النهضة العربية.

57. مساعدة، أكرم، (1992)، **القرار الإداري دراسة تحليلية مقارنة بين مصر والأردن**، دار وائل للنشر.

58. مسكوني، صبيح بشير، (1987)، **مبادئ القانون الإداري**، الشركة العامة للنشر والتوزيع والاعلان.

59. مهنا، محمد فؤاد، (1957)، **دروس في القانون الإداري (الرقابة القضائية)**.

60. مهنا، محمد فؤاد، (1991)، **القانون الإداري العربي**، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة.

61. هاشم، عبد الرؤوف، (2003)، **القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة.

62. هاشم، محمود محمود، (1989)، **إجراءات التقاضي والتنفيذ**، الناشر جامعة الملك سعود.

63. والي، فتحي، (1981)، **التنفيذي الجبري وفقا لمجموعة المرافعات المدنية والتجارية وقانون الحجز الاداري**، دار النهضة العربية، القاهرة.

64. وصفي، مصطفى كمال، (1987)، **أصول إجراءات القضاء الإداري**، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة.

الدساتير والقوانين:

1. الدستور الأردني 1952
2. الدستور السوري 1973
3. الدستور العراقي 1970
4. الدستور المصري 1971

5. الدستور المغربي 1996

6. الدستور اليمني 2001

7. قانون أصول المحاكمات المدنية رقم (24) سنة 1988 وتعديلاته

8. قانون الاستثمار رقم (68) لسنة 2003

9. قانون تنظيم مهنة المحاسبة القانونية المؤقت رقم 73 لسنة 2003

10. قانون مجلس الدولة المصري، رقم 47 لسنة 1972

11. من قانون محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 12 لسنة 1992

12. نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته.

الأحكام القضائية:

1. الاجتهادات القضائية الصادرة عن محكمة التمييز الأردنية في أصول المحاكمات المدنية، المجموعة القضائية الكاملة.

2. الاجتهادات القضائية لمحكمة العدل العليا الاردنية عبر مركز عدالة.

3. الاحكام القضائية لمحكمة القضاء الاداري المصري.

الأبحاث والدراسات القانونية:

1. بدير، علي محمد، (1970)، **أنواع القرارات الإدارية**، مجلة القانون والاقتصاد، تصدرها هيئة القانون والاقتصاد في جامعة البصرة، العددان (3-4) السنة الثانية.

2. البرزنجي، عصام عبد الوهاب، (1971)، **السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية**، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة القاهرة.

3. سرحان، بكر، (2008)، **التنظيم القانوني الاردني للتبيلغ القضائي**، دراسات علوم الشريعة والقانون، العدد 35.

4. السناري، محمد عبد العال، (1981)، **نفاذ القرارات الإدارية**، رسالة دكتوراه، عين شمس.

5. عبد المجيد، محمد السيد، (2000)، **نفاذ القرارات الادارية**، رسالة دكتوراة غير منشورة، جامعة القاهرة.

6. علاوي، ماهر صالح، **مبادئ القانون الاداري**، دراسة مقارنة، جامعة تكريت، 1986.

7. علي، شمس ميرغي، (1987)، **القرارات الإدارية التنظيمية**، مجلة العلوم الإدارية، السنة 29، العدد الأول.

8. الكبيسي، رحيم سليمان، (2000)، **حرية الإدارة في سحب قراراتها دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي**، رسالة دكتوراة جامعة القاهرة.

9. مرغني، شمس الدين، **سلطة إصدار القرارات الادارية التنظيمية في دولة الإمارات العربية المتحدة والفقه المقارن وأحكام القضاء**، العين، جامعة الإمارات العربية المتحدة.

10. مصطفى، محمود حلمي، (1963)، **سريان القرارات الإدارية من حيث الزمان في القانون الاداري**، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

المعاجم اللغوية:

1. ابن فارس، احمد بن فارس بن زكريا أبو الحسين، (1979)، **معجم مقاييس اللغة**، تحقيق: عبد السلام محمد هارون دار الفكر 6 مجلدات.

2. ابن منظور، محمد بن مكرم بن على، أبو الفضل جمال الدين الأنصاري الرويفعى الإفريقى، (2008)، **لسان العرب**، دار المعارف ، المجلد6.

3. الطبري، ابن جرير، (2003)، **تاريخ الرسل والملوك**، دار النشر دار المعارف بلد النشر القاهرة، مصر رقم الطبعة الثانية، المجلدات 11.

4. الفيروزآبادي، ابو طاهر مجيد الدين محمد بن يعقوب بن محمد بن إبراهيم الشيرازي، (2005)، **القاموس المحيط**، تحقيق محمد نعيم العرقسوسي، المجلد 1.

5. مجمع اللغة العربية، (2004)، **المعجم الوسيط**، إصدار مجمع اللغة العربية بالقاهرة، الطبعة الثالثة، مكتبة الشروق الدولية.